

**BUDAPESTI CORVINUS EGYETEM  
TÁJÉPÍTÉSZETI ÉS TÁJÖKOLÓGIAI  
DOKTORI ISKOLA**

Szilvácsku Zsolt

**A fenntarthatósági hatásvizsgálatok értékrendi alapjai és  
módszertani, intézményi szempontjai**

Doktori értekezés

Témavezető:  
Kollányi László CSc

Budapest, 2012

## **A doktori iskola**

**megnevezése:** Budapesti Corvinus Egyetem  
Tájépítészeti és Tájökológiai Doktori Iskola

*tudományága:* ***Agrárműszaki***

**vezetője:** Csemez Attila, DSc  
egyetemi tanár  
Budapesti Corvinus Egyetem  
Tájtervezési és Területfejlesztési Tanszék

**Témavezető:** Kollányi László, CSc  
tanszékvezető egyetemi docens  
Budapesti Corvinus Egyetem  
Tájtervezési és Területfejlesztési Tanszék

**A jelölt a Budapesti Corvinus Egyetem Doktori Szabályzatában előírt valamennyi feltételnek eleget tett, az értekezés műhelyvitájában elhangzott észrevételeket és javaslatokat az értekezés átdolgozásakor figyelembe vette, ezért az értekezés védési eljárásra bocsátható.**

..... ..  
**Az iskolavezető jóváhagyása**

..... ..  
**A témavezető jóváhagyása**

**A Budapesti Corvinus Egyetem Élettudományi Területi Doktori Tanácsának 2012. október 2-i határozatában a nyilvános vita lefolytatására az alábbi bíráló Bizottságot jelölte ki:**

**BÍRÁLÓ BIZOTTSÁG:**

*Elnöke*

**Csima Péter, CSc**

*Tagjai*

**Jámbor Imre, CSc, DLA**

**Vári Anna, DSc**

**Csemez Attila, DSc**

**Péti Márton, PhD**

*Opponensek*

**Bándi Gyula, CSc**

**Gergely Erzsébet, PhD**

*Titkár*

**Boromisza Zsombor, PhD**

## **Nyilatkozat**

Alulírott, Szilvácsku Zsolt doktorjelölt kijelentem, hogy a benyújtott PhD értekezésem önálló szellemi alkotásom.

Dátum: 2012. október 20.

.....  
Jelölt aláírása

## A fenntarthatósági hatásvizsgálatok értékrendi alapjai és módszertani, intézményi szempontjai

### Tartalomjegyzék

Bevezetés – Témaválasztás indoklása.....	8
1. Megoldandó feladatok, anyag és módszer .....	11
1.1. A megoldandó feladatok, hipotézisek áttekintése.....	13
1.1.1. Kutatási kérdések .....	13
1.1.2. Feltételezések, hipotézisek.....	14
1.2. Az alkalmazott kutatási folyamat és módszertan.....	15
1.2.1. A témakör szakirodalmi irodalmi feldolgozása és elemzése .....	16
1.2.2. Nemzetközi tapasztalatok feldolgozása - interjúk, kérdőívek, esettanulmányok .....	16
1.2.3. Hazai tapasztalatok, keretfeltételek feldolgozása .....	17
1.2.4. Jogi megközelítés, intézményrendszer és hatásvizsgálati alkalmazások vizsgálata .....	17
1.2.4.1. Jogi környezet és intézményrendszer elemzése, vizsgálata .....	18
1.2.4.2. Hatásvizsgálati rendszer és a kiemelt hatásvizsgálatok elemzése, vizsgálata .....	18
2. Hatásvizsgálatok rendszerező áttekintése .....	20
2.1. Hatásvizsgálatok meghatározása.....	20
2.2. Hatásvizsgálatok kialakulása .....	21
2.3. Hatásvizsgálati típusok áttekintése és rendszerezése.....	22
2.3.1. Élettémák hatásvizsgálatai .....	23
2.3.2. Területi fókuszú hatásvizsgálatok.....	24
2.3.3. Intézményi és eljárási fókuszú hatásvizsgálatok.....	24
2.3.4. Fenntarthatósági hatásvizsgálat.....	25
2.3.5. Fenntarthatósági hatásvizsgálatok kutatása .....	25
2.4. Hatásvizsgálatok szabályozása Európában és nemzetközi szinten.....	26
2.5. Finanszírozási szervezettek szerepe.....	28
2.6. Összefoglalás .....	29
3. A hatásvizsgálatok a fenntarthatóság és a fejlődés összefüggéseinek áttekintése.....	30
3.1. A fejlődés irányultsága és személyessé tétele.....	30
3.2. A fenntarthatóság és a fejlődés kiterjesztése az értékekre .....	32
3.3. Az előző, a jelen és a jövő generációk közötti kapcsolat – időszemlélet.....	34
3.4. A fenntarthatóság területi vonatkoztatása – térszemlélet.....	35
3.5. Akció-hatás-visszacsatolás hatásvizsgálati alaplanta a rendszergondolkodásban.....	36
3.5.1. A rendszergondolkodás szemlélete .....	37
3.5.2. Visszacsatolások és beavatkozások a rendszergondolkodásban.....	37
3.5.3. Határok, korlátok .....	38
3.5.4. Reziliencia, mint a fenntarthatóság egyik alapvető kritériuma.....	39
4. A hatásvizsgálatok és a fenntarthatóság értékrendi alapjainak vizsgálata.....	41
4.1. Az értékutatásról .....	41
4.2. Értékek és értékrendek az értékelmélet és a szociológiai szemszögéből.....	42
4.3. Értékrendi struktúrák, mint a fenntarthatósági szemlélet alapvető meghatározói .....	46
4.4. Összefoglalás .....	49
5. Jogi környezet és intézményrendszer az értékdiskurzus, és értékérvényesülés szempontjából ....	50
5.1. A fenntarthatóságot megalapozó értékek a jogban .....	50
5.1.1. A fenntarthatóság jogi megalapozása .....	50
5.1.2. Jogelméleti tipológia és a fenntarthatóság .....	54
5.1.3. Alkotmányos értékrend .....	58
5.1.4. A hatásvizsgálatok és a fenntarthatóság legfontosabb környezetjogi keretei .....	60
5.1.4.1. Környezetjogi alapelvek hatásvizsgálati és fenntarthatósági elemzése .....	60

5.1.4.2. Környezetjogi szabályozás rendszerszintű megközelítése.....	63
5.1.5. A jog társadalmi működése a fenntarthatóság szemszögéből.....	64
5.2. A fenntarthatóságot megalapozó értékek az intézmény-rendszerben.....	66
5.2.1. A fenntarthatóságot érvényesítő jó igazgatásnak (kormányzásnak) főbb tématerületei..	66
5.2.2. A magyar fejlesztéspolitikai intézményrendszer fenntarthatósági, horizontális célrendszere és indikátorai.....	68
5.2.2.1. Fejlesztéspolitikai intézményrendszer.....	68
5.2.2.2. Értékek megjelenése és kezelése.....	69
5.2.2.3. Stratégiai szemlélet és tervszerűség.....	72
5.2.2.4. Partnerség és kommunikáció.....	74
5.2.2.5. Jogi és intézményi megoldások.....	75
5.2.2.6. Tudásmenedzsment és döntéshozatal.....	76
5.2.2.7. Rendszer- és hatásvizsgálati szemlélet, kultúra.....	76
5.2.2.8. Eredményesség.....	77
5.2.2.9. Táji és területi integráció.....	77
5.2.3. Nemzetközi jó példák bemutatása.....	77
5.2.3.1. Központi érték- és eredményvezérelt irányítás példája: a kanadai kormányzat Felelős Menedzsment Keretrendszere.....	78
5.2.3.2. Települési együttműködések települési keretrendszere Franciaországban.....	80
5.2.3.3. Az alapelv-vezérelt önkormányzati szabályozás példája Új-Zélandon.....	85
5.2.3.4. Együttműködésen alapuló területhasználat, városmenedzsment példája Stockholmban.....	87
5.3. Táj, mint a fenntarthatóság meghatározó rendszere és intézménye.....	89
6. Fenntarthatósági szempontok és vizsgálatok a hatásvizsgálatok rendszerében.....	95
6.1. Hatásvizsgálati gyakorlat SWOT elemzése.....	95
6.2. Hatásvizsgálati kapcsolati lánc.....	97
6.3. Értékek, etikai szempontok a közpolitikai elemzésben.....	99
6.4. Stratégiai környezeti vizsgálatok gyakorlata a fenntarthatósági szempontok érvényesítése szempontjából.....	102
6.4.1. A stratégiai környezeti vizsgálatok meghatározása és főbb jellemzői.....	103
6.4.2. A stratégiai környezeti vizsgálatok gyakorlata.....	105
6.4.3. Célok és értékek a stratégiai környezeti vizsgálatok gyakorlatában.....	106
6.4.4.1. Célok és értékek kezelése és szerepe a döntéshozatalban.....	106
6.4.4.2. Célok és értékek csoportjai az SKV-kban.....	107
6.5. A fenntarthatósági hatásvizsgálatok tapasztalatai és módszertani szemlélete.....	110
7. Integrált (fenntarthatóságot és fejlődést szolgáló) hatásvizsgálati szemlélet bevezetésére vonatkozó alapfeltételek, fejlesztési javaslatok.....	112
8. Új tudományos eredmények.....	115
9. Összefoglalás.....	120
Ábrajegyzék.....	122
Táblázatok jegyzéke.....	123
Irodalom.....	124
Mellékletek.....	128
1. melléklet – Nemzetközi és hazai interjúk és vizsgálati.....	128
2. melléklet – Versengő értékek elemzési módszer.....	129
3. melléklet – Stratégiai Értékelő Módszertani Alapvetés (SÉMA).....	132
4. melléklet – Hatásvizsgálatok áttekintő többszempontú elemzésének összefoglalása.....	135
5. melléklet – A fenntarthatósági hatásvizsgálatok haladó gyakorlatának összefoglalása.....	136
6. melléklet – Akció-hatás-visszacsatolás hatásvizsgálati alaplanta történeti ökológiai alapjai ....	137
7. melléklet – Rendszerarchetipusok hatásvizsgálati szerepe (P.M. Senge, 1998. alapján).....	141
8. melléklet – Rendszerbeavatkozás szemlélete és beavatkozási pontjai (D.Meadows, 1999. alapján) .....	142

9. melléklet – fenntarthatóságot érvényesítő jó igazgatásnak (kormányzásnak) főbb tématerületei .....	143
10. melléklet – UMFT beavatkozásainak értékelése a SÉMA modell felhasználásával (2006-2007) .....	147
11. melléklet – UMFT-ra és 13 OP-ra készült stratégiai környezeti vizsgálat fenntarthatósági értékrendje.....	158
12. melléklet –Táj és a tájérték fogalma .....	161
13. melléklet Egészség, társadalmi és környezeti hatásvizsgálatok SWOT elemzése.....	164
14. melléklet Stratégiai környezeti hatásvizsgálatok, policy hatásvizsgálatok és a fenntarthatósági hatásvizsgálatok SWOT elemzése .....	165
15. melléklet – Nemzetközi, minden EU tagállamot érintő kérdőíves kutatásom kérdőíve .....	166
16. melléklet – A hazai skv gyakorlat elemzése műhelymunka keretében.....	172
17. melléklet – A részvételen alapuló társadalmi tanulás és eszköztára .....	179
18. melléklet – Értékrendi struktúrák hármas szerkezete és részvételi, kommunikáció szemlélet..	198
19. melléklet – Az alkotmány tervezésre vonatkozó módosítására készített javaslatom.....	203
20. melléklet – A fenntarthatóság követelményeinek megfelelő országos tervezési és igazgatási szinteket érintő javaslatok összefoglalása.....	205

## Bevezetés – Témaválasztás indoklása

Több mint tizenöt éve foglalkozom hatásvizsgálatokkal. Érdeklődésem már az egyetemi évek kezdetén a táj értékeinek és védelmének kihívásai felé fordult, ugyanakkor a fejlesztés, a fejlődés társadalmi, kulturális folyamatai és feltételei is egyre inkább felkeltették figyelmemet. A döntéseméleti, -módszertani és jogi tanulmányaim rávilágítottak azokra a szempontokra, alapvető kérdésekre, amelyekkel mindennapi munkám során is találkoztam, és amelyek továbbgondolására kényszerültem a gyakorlati alkalmazás tekintetében. Néhány példa a feszítő kérdések közül:

- A megőrzés és a fejlesztés dinamikus viszonyában, hogyan található meg a helyes mérték, beszélhetünk-e ilyenről?
- Milyen alapvető emberi és intézményi feltételei vannak a jó döntéshozatali folyamatoknak?
- Milyen döntéshozatali, fejlesztési, hatásvizsgálati kultúra érvényesül napjainkban, és ennek milyen irányú fejlődése lenne kívánatos, milyen értékek mentén?
- Hogyan segíthető ez a fejlődés?

Hatásvizsgálatokkal, tájvédelemmel, természetvédelemmel és vidékfejlesztéssel foglalkozva több olyan kutatási és hatásvizsgálati projektet irányíthattam, vagy vezetésében volt alkalmam részt venni, amelyek hozzásegítettek ahhoz, hogy a gyakorlatban érvényesülő folyamatokat és értékeket közvetlenül is megtapasztalhassam. Számos esetben láthattam, hogy kiváló, elkötelezett és felkészült emberek, milyen nehéz döntési, cselekvési és kommunikációs helyzetben vannak a különböző intézményi, döntéshozatali struktúrák által meghatározott keretek között. Tapasztalhattam, hogy a nem megfelelően strukturált és szervezett folyamatok; a problémák okainak feltárásának hiánya; az alapvető értékek, elvek, érdekek és célok egyeztetése nélkül meghozott döntések és megvalósuló programok, tervek és projektek nem eredményesek, hosszabb és rövidebb távon is számtalan kiigazításra szorulnak.

Tájépítésként és jogásként is érdeklődésem a táj és a benne, vele együtt élő ember, közösség és társadalom kapcsolatára, viszonyrendszerére irányul. **Jelen kutatásom a táj és az ember együttélésének, együttfejlődésének egyik keretrendszerét jelentő közösségi, közszolgálati tevékenység a jó közigazgatás, kormányzás<sup>1</sup> (public management, governance) során alkalmazott hatásvizsgálatok értékközpontú összefüggéseinek és továbbfejlesztési**

---

<sup>1</sup> Kormányzás alatt a központi, regionális és helyi kormányzási, közszolgálati tervezés, irányítás, folyamatszervezés, ellenőrzés, visszacsatolás teljes körfolyamatát értem.



**lehetőségeinek vizsgálata áll.** Számos stratégiai környezeti vizsgálat és más hatásvizsgálat irányítása és módszertani fejlesztése irányította a figyelmet a fenntarthatóság és a fenntarthatósági hatásvizsgálatok (sustainability impact assessment) témakörére és azok értékrendi, intézményi és módszertani kérdéseire.

Napjainkban egyre jobban növekszik az igény a fenntarthatóság figyelembevételére és lényegének elméleti tisztázására és gyakorlati alkalmazására. Számos szakterületen és szakterületeket, kultúrákat átívelő megközelítésekkel találkozhatunk. BLOWERS (1993) szerint könnyű elutasítani a fenntartható fejlődés koncepcióját azzal az indokkal, hogy túlságosan bizonytalan és homályos az alkalmazhatóság szempontjából. A fogalom – a meghatározásával és használhatóságával kapcsolatos viták ellenére – sok helyütt mégis a közpolitika egyik alapvető céljává kezd válni, különböző sokszor egymással ellentétes értelmezési keretek között. A probléma egyik legfőbb gyökere a *fejlődés értelmezésével és céljaival kapcsolatos párbeszéd, megegyezések hiánya*<sup>2</sup>, illetve a fenntarthatóság és a jelenleg működő globalizált és a valódi versenyektől egyre inkább mentes gazdaság paradigmáinak összeegyeztethetlensége okozza. A helyzetet tovább súlyosbítja, hogy a jelenlegi piac vezérelte gazdaság eleve amorális, amíg a fenntarthatóság etikai alapokon áll<sup>3</sup>. Kérdés, hogy milyen etikai alapokon.

Donella Meadows<sup>4</sup> és munkatársai mellett egyre többen mutattak rá, hogy a *jelenlegi rendszerek és folyamatok fenntarthatósági irányú átstrukturálásában kulcsszerepet játszik egyebek mellett a szereplők, köztük a döntéshozók vélt vagy valós értékrendje, céljai és gondolkodásmódja*.

A döntéshozatal világának sokszínűségét fokozza a döntéstámogatás során alkalmazott módszerek száma, illetve a döntéshozatalban résztvevők sokfélesége, elétérő felkészültsége és értékrendje. Számos jól felépített fejlesztési döntéshozatali folyamat ellenére fenntarthatatlan, *nem az élet kibontakozásának irányába mutató fejlesztések* valósulnak meg, különböző hosszú és rövid távú járulékos negatív hatással. A fenntarthatósági szempontok figyelembevételével számos kutatás, kutatóműhely foglalkozik, azonban hiányterületnek számítanak a döntéshozatali folyamatok, intézményi rendszerek vizsgálatát, és értékrendi elemek meghatározásának, érvényesítésének lehetőségeit együttesen kezelő kutatások.

---

<sup>2</sup> Interjú dr. Lányi Andással, 2011.

<sup>3</sup> Interjú dr. Tombácz Endrével, 2003.

<sup>4</sup> A Növekedés határai szerző csoport és a World 3 elemzésekben résztvevő kutatók egyike. Nevéhez fűződnek a rendszerdinamika és a rendszergondolkodás keretében született beavatkozási (leverage) pontok megfogalmazása is. Leverage Points (Places to Intervene in a System) by Donella Meadows, Sustainability Institute, 1999

A fejlesztési döntések és megvalósítási folyamatok keretében a különböző szereplők és döntéshozók által fontosnak tartott értékek figyelembe vételére vonatkozóan hazánkban nem alakultak ki széles körben alkalmazott módszerek, intézményi feltételek, személyi szakmai felkészítő programok (capacity building).

Magyarországon az elmúlt évtizedben a különböző tervek és programok készítése során, főként a jogszabályi kötelezettségek miatt, egyre több esetben alkalmaztak hatásvizsgálatot, mint döntéstámogató eszközt. Egyes országos és regionális stratégiai környezeti vizsgálatok során kiemelt hangsúlyt kaptak a fenntarthatósági értékek, alapelvek. Ezen értékek és alapelvek gyakran csak a hatásvizsgálat készítőik szintjén találtak elfogadásra. A tervezés, a döntéshozatal, a megvalósítás különböző szereplőinek a vezérlő értékeinek, céljainak, érdekeinek megfogalmazása, egyeztetése nem voltak hangsúlyos részei a folyamatoknak. Az eredmények sokak számára csalódást okoztak, a különböző programok, projektek elvárható és kedvező együttműködésai, egymás eredményességét erősítő hatásai elmaradtak. Sok program és projekt a környezeti terhelés növekedését, a táji és természeti értékek elvesztését eredményezte, amellett, hogy a társadalom egyes csoportjai és a különböző szakterületeket képviselő intézmények közötti párbeszéd és együttműködés szintjének csökkenése érzékelhető.<sup>5</sup> Aktualitását adja a választott témakörnek, hogy a 2007-ben elfogadott Nemzeti Fenntartható Fejlődés Stratégia (NFFS) – amelynek felülvizsgálata jelenleg folyamatban van – előírja a fenntarthatósági hatások, hatásvizsgálatok kialakításának feladatát az alábbiak szerint.

*„... minden jelentősebb szakmapolitikai döntést a továbbiakban fenntarthatósági hatásvizsgálatnak kell megelőznie.” (NFFS, 2007., 10. oldal)*

**„(KP-5) Hatásvizsgálatok.** *Meg kell teremteni, illetve javítani kell a jogszabályi és intézményi feltételeit annak, hogy minden tervezett, jelentősebb hatású beavatkozás előtt elemezni kelljen a felmerülő alternatívák gazdasági, társadalmi és környezeti – azaz fenntarthatósági hatásait. A költségvetéshez kapcsolódó, illetve egyéb jogszabályok előkészítése során, illetve a koncepciók, ágazati politikák és programok készítésekor fenntarthatósági stratégiai vizsgálatot (FSV) kelljen lefolytatni... az adott témakör sajátosságaihoz illeszkedő FSV kidolgozása szükséges.” (NFFS, 2007., 56. oldal)*

<sup>5</sup> KPMG: Az Operatív Programok félidei értékeléseinek szintézise, 2011. Budapest, kézirat; COWI Magyarország: Az I. NFFS fenntarthatósági értékelése, 2010. Budapest, kézirat; Respect Kft.: A Nemzeti Vidékfejlesztési Terv 2004-2006 utólagos értékelése, 2009. Budapest, kézirat, Respect Kft

## 1. Megoldandó feladatok, anyag és módszer

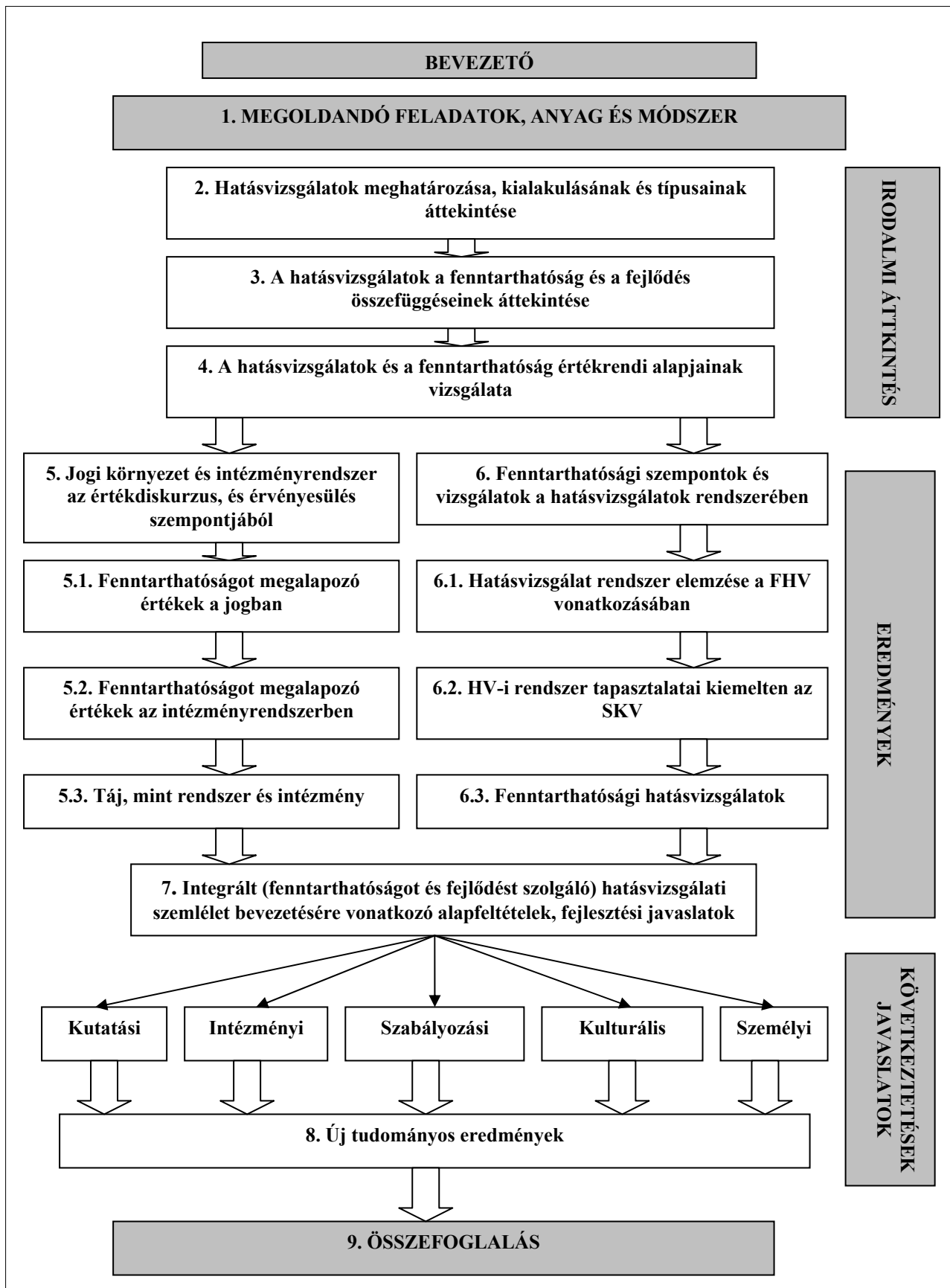
Dolgozatom központi témája a világ különböző intézményei, országai által alkalmazott fenntarthatósági hatásvizsgálatok (sustainability impact assessment) továbbfejlesztésének és hazai bevezetésének megalapozása az értékrendi alapjainak és módszertani, intézményi szempontjainak vizsgálata, építve a különböző hatásvizsgálatok gyakorlatára, és a hazai stratégiai környezeti vizsgálatok során szerzett tapasztalatokra.

**A kutatásomnak alapvetően három fő vonulata, témaköre van: (1) első és alapvető kiindulási pont a fenntarthatóság és a fejlődés értelmezése, központi értékeinek vizsgálata; (2) második az igazgatási rendszerek, folyamatok, intézmények elemzése ezen értékek érvényesítése szempontjából; (3) harmadik pedig, a hatásvizsgálatok fejlesztése és gyakorlati szerepe a fenntarthatóság és a fejlődés központi értékeinek érvényesülése céljából.**

A fenntarthatóság témakörét érintően alapvető célkitűzésem, hogy tisztázzam a fenntarthatóság és a fejlődés kapcsolatát (3. fejezet), valamint a fejlődést szolgáló fenntartható fejlesztések központi értékrendjének kialakításához, az alapértékek meghatározásához eljárási és tartalmi támpontokat tárjak fel.

A fejlesztési célú döntéshozatali folyamatok elemzése terén (5. fejezet) célom, hogy megvizsgáljam a jelenleg működő intézményi és eljárási gyakorlat, szabályozásának elméleti hátterét, illetve feltárjam, milyen mértékben és módon segítik elő, vagy akadályozzák a fejlődés és a fenntarthatóság alapértékeinek érvényesítését a különböző jogi és intézményi megoldások. Melyek azok a jó megoldások, amelyek eredményesen alkalmazhatók?

**A hatásvizsgálatok elemzése és fejlesztése terén (6. fejezet) célom a hatásvizsgálatok és a fejlesztési célú döntéshozatali folyamatokkal való szerves kapcsolatok feltárása, illetve a fejlődés és a fenntarthatóság alapértékeinek érvényesítését elősegítő, biztosító megoldások körvonalazása, továbbfejlesztése.** A fenntarthatósági hatásvizsgálatok bevezetésére vonatkozó alapfeltételek, fejlesztési javaslatok körét (7. fejezet) öt témakörben fogalmazom meg: intézményi, szabályozási, kulturális, személyi és kutatási szempontcsoportba rendezve. A dolgozat felépítését az *1. ábra* szemlélteti.



1. ábra A dolgozat szerkezete

A kutatás során alapvető szemléleti keretemet a jogi, tájépítészeti és döntéselméleti, módszertani tanulmányaim és ezen területekhez kapcsolódó gyakorlati tapasztalataim határozzák meg. A jogi megközelítés etikai, szociológiai, döntéselméleti antropológiai szempontokkal társul, míg a tájépítészeti szemléleti elemeket az ökoszisztéma megközelítés (ecosystem approach), a természetvédelmi, tájgazdálkodási és vidék- és területfejlesztési tapasztalataim határozzák meg. A téma feldolgozása során a hivatkozott kutatásokra, saját szakmai és kutatási tapasztalataimra<sup>6</sup> építék, illetve saját fejlesztésű módszertani eredményeimre, amelyek gyakorlati alkalmazását is módomban állt tesztelni *(lásd 3. melléklet)*.

## **1.1. A megoldandó feladatok, hipotézisek áttekintése**

A kutatás megkezdését megelőzően kutatási kérdéseket és feltételezéseket (hipotéziseket) fogalmaztam meg. A megfogalmazott problémák és feltételezések birtokában a módszerek kiválasztása következett, amelyek egyrészt a kutatások szakirodalmi háttérének feldolgozására épülő szintézisre törekvés jellemez, másrészt az összefüggések feltárására irányultak. A választott témakör újszerűsége szükségessé tette az elméleti összefüggések és alapok átfogó vizsgálatát a fenntarthatóság és fejlődés, illetve a tervezési és irányítási rendszerek és érték témakörében. Az elméleti áttekintést és elemzést országos és települési szintekre vonatkozó intézményi működésre, eljárásokra és értéktartalmakra vonatkozó vizsgálatok is alátámasztanak.

A hatásvizsgálatokra vonatkozó kutatásaim jelentős hányada gyakorlatorientált, ami annyit jelent, hogy a gyakorlatban megvalósuló folyamatokat helyeztem a vizsgálataim középpontjába. Ennek érdekében, egyrészt a különböző hazai és külföldi műhelyek szakembereivel, települések döntéshozóival és civilek bevonásával készítettem interjúkat és fókuszcsoporthozos műhelyeket bonyolítottam le; másrészt pedig, hazai és külföldi esettanulmányokat elemeztem, illetve az irányítással, közreműködéssel megvalósult hatásvizsgálati megoldások tapasztalatait is feldolgozom.

### **1.1.1. Kutatási kérdések**

Hogyan alakult ki a fenntarthatósági hatásvizsgálat, mint eljárás? Mely országokban alkalmazzák? Mi a viszonya a többi hatásvizsgálati eljáráshoz, módszertanhoz? Milyen szemléleti gyakorlata alakult ki a fenntarthatósági hatásvizsgálatoknak? Milyen szerepet játszik az értékek

---

<sup>6</sup> A szerző több mint 15 éves szakmai munkája során közel több mint 50 különböző szintű hatásvizsgálatban vett részt, amelyek a beruházási szintű hatásvizsgálatoktól az országos és nemzetközi szintű fejlesztési, tervezési, döntési folyamatokhoz kapcsolódtak. A szerző több országos jelentőségű stratégia környezeti vizsgálat (pl. az UMFT 13 operatív programja, VKI vízgyűjtő-gazdálkodási tervek, a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Stratégia), ex-ante (pl. NVT) és ex-post (pl. UMVP) értékelés projektvezetője és módszertani, szakmai irányítója volt, emellett hazai és nemzetközi kulturális és természeti örökség megőrzését célzó térség- és vidékfejlesztési programokban vett részt szakértőként (pl. FAO, LIFE, BirdLife International keretében).

megjelenítésében és közös értékalap kialakításában a fenntarthatósági hatásvizsgálat? Azonosíthatók-e a fenntarthatósági hatásvizsgálat központi értékei és intézményi keretei? A megfogalmazott kérdések iránymutatásként szolgáltak a kutatásom számára, arra törekedtem, hogy az egyes kérdések mentén igaz logikai következtetéseket, illetve a kutatási tapasztalatokra építve, normatív jellegű megállapításokat fogalmazzak meg.

### 1.1.2. Feltételezések, hipotézisek

Kutatásaimat az alábbi hipotézisek mentén terveztem meg:

*1. Hipotézis: A fenntarthatóság nem kezelhető értéksemlegesén, értékmentesen. Az egyéni és a társadalmi értékek, értékrendek és azok kezelése alapvető szerepet játszik a fenntarthatóság biztosításában.*

*2. Hipotézis: A fenntarthatósági hatásvizsgálatnak alkalmasnak kell lennie, és alkalmassá tehető az értékszempontok tartalmi és folyamat orientált kezelésére.*

*3. Hipotézis: Egy hatásvizsgálat eredményességét alapvetően meghatározza a koherens és működő közszolgálati (közpolitikai) igazgatási, tervezési rendszer léte és kialakításának, működtetési módja, hiánya. Egy jól működő igazgatási rendszer, tervezési kultúra szükséges ahhoz, hogy a hatásvizsgálatok eredményesek lehessenek, és ennek a keretfeltételei meghatározhatók.*

*4. Hipotézis: A hatásvizsgálatok jogi és intézményi kereteinek társadalmi működése, a jog és az értékek hétköznapi interakciókban történő működése elsődleges a fenntarthatóság szempontjából.*

*5. Hipotézis: A hatásvizsgálati és a közszolgálati tervezési rendszer alapvető rendszeralkotó eleme a táj. A táj, mint értékrendet, értékstruktúrákat megtestesítő képződmény, jelenség a fenntarthatóság és a fejlődés alapvető viszonyítási pontja. A táj gyakorlati szempontból kezelhető megjelenése a közszolgálati, igazgatási szabályozásban és gyakorlatban alapvetően befolyásolja a hatásvizsgálatok és közszolgálati tervezés eredményességét és a fenntarthatóságot.*

*6. Hipotézis: A fenntarthatósági hatásvizsgálat fejlesztése szempontjából a már kialakult hatásvizsgálatok tapasztalatai alkalmazhatók, de a fenntarthatósági hatásvizsgálatok az eddigi megoldásoktól eltérően, nagyobb mértékben rugalmas, léptékhez és döntési helyzethez, folyamatokhoz igazodó eljárást igényel.*

*7. Hipotézis: A fenntarthatósági hatásvizsgálat a fenntarthatóság és a fejlődés összehangolásának követelményét eredményesen az egyéni, szervezeti és társadalmi tanulás módszereivel valósíthatja meg, amelyhez a döntéstudomány, a tudásmenedzsment, a*

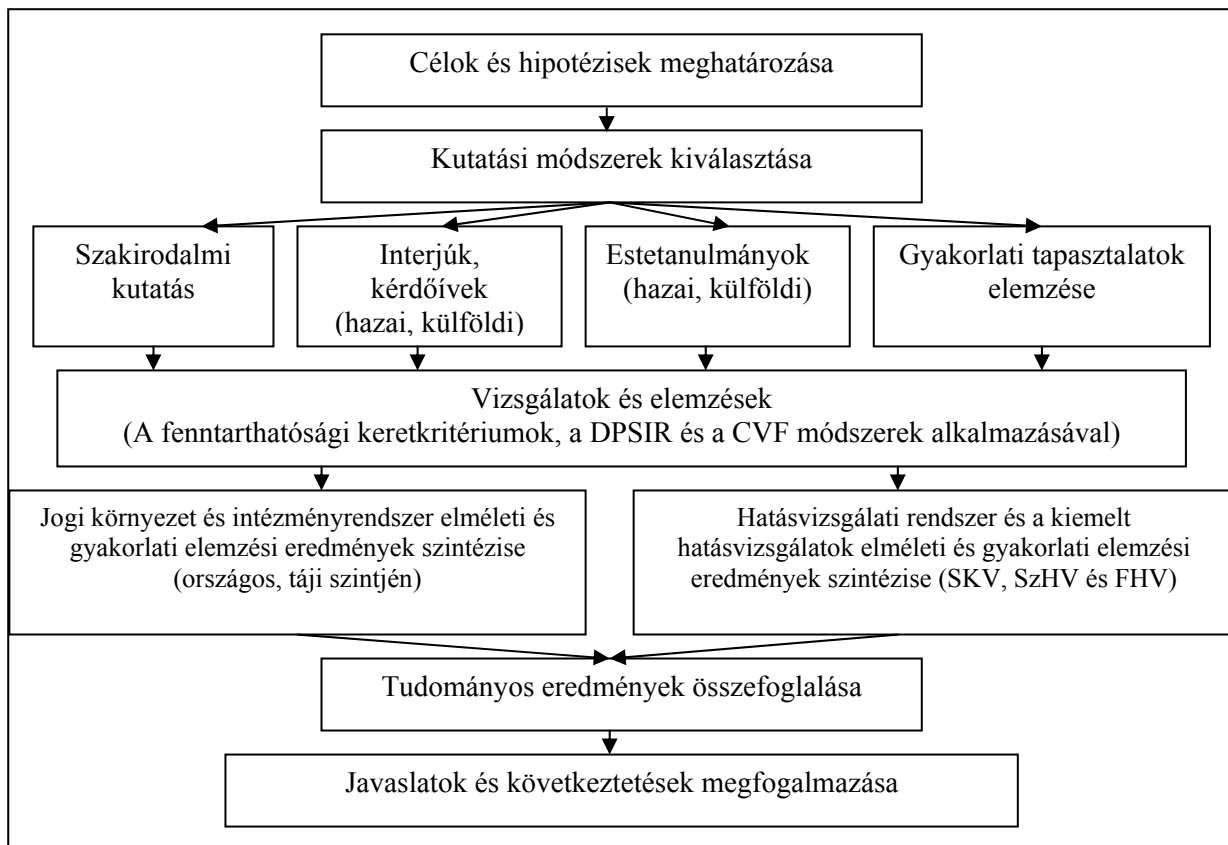
***rendszer gondolkodás és a kommunikáció kutatás eredményeiben rejlő lehetőségek a hatásvizsgálati gyakorlatban nincsenek megfelelő mértékben kiaknázva.***

## **1.2. Az alkalmazott kutatási folyamat és módszertan**

Kutatási keretmódszerem a szintézis. A kutatási témakört érintő részterületeket érintő kutatások eredményeit felhasználva kísérek meg átfogó kérdéseket feltéve újabb felismeréseket, összefüggéseket felfedezni. Az egyes részterületi eredmények önmagukban is rendkívül fontosak, azonban a probléma az, hogy kevés kutató vizsgálja az átfogóbb, több tudományterületen is érintő kérdéseket, problémákat, pedig egyre nélkülözhetlenebb ezek vizsgálata (VIDA 1998, KINZIG 2001, TAKÁCS-SÁNTA 2008).

A módszer rendszerszintű képalkotáshoz hasonlítható leginkább, olyan, mint egy mozaik kép (tájkép) összeállítása. A kutatás során összegyűjtöm, kritikusan a felállított hipotézisek fényében kritikusan átválogatom, majd rendszerezem azokat a részterületi, vagy egyes tudományterületeken belül született válaszokat, kutatási eredményeket, amelyek a fenntarthatóság hatásvizsgálati, intézményi és értékrendi vonatkozásait érintik. A rendszerezés és az összefüggések feltárása során összeállítható egy kép, amely a korábban nem volt látható valamilyen spontán folyamat eredményeként. Az új kép, összefüggésrendszer tudományos teljesítmények számít, még akkor is, ha nem végzünk közben megismételhető kísérleteket, és nem alkalmazunk matematikai módszereket. Sőt a folyamatban jelentős szerepet játszik az intuíció és a kreatív gondolkodás is. A kialakított összefüggésrendszere ellenőrzése, azonban nem nélkülözheti a logika és a strukturált gondolkodás eszköztárát, valamint a gyakorlat próbáját.

A kutatásomban szintézisre, átfogó kérdésekkel kapcsolatos összefüggések feltárására vállalkozom. A munka során építek a széleskörű szakirodalomra, a felhalmozott gyakorlati tapasztalatokra, amelyeket személyes interjúk, fókuszcsoportos találkozók és kérdőívekkel tártam fel. Mindezek mellett az általam (DPSIR alapú SÉMA) és más kutatók, szakemberek által kialakított módszerek (CVA) alkalmazásával a különböző (EU, országos, táji és települési) tervezési szintek és a kapcsolódó hatásvizsgálatok elméleti és gyakorlati megoldásait, illetve lehetőségeit vizsgálom. A 2. ábrán a kutatás folyamatát mutatom be.



2. ábra A kutatás folyamata és módszertana

### 1.2.1. A témakör szakirodalmi irodalmi feldolgozása és elemzése

A szakirodalom feldolgozása során a hatásvizsgálati irodalom mellett a fenntarthatóság, a fejlesztés, illetve a kapcsolódó értékutatási szempontokra és az értékek megjelenésének kereteire vonatkozó irodalmat tekintettem át. Kiemelten foglalkoztam a hatásvizsgálatok fejlesztésében aktívan szerepet vállaló civil, kutató, kormányzati és üzleti szervezetek, mint pl. az International Association for Impact Assessment (IAIA), UNEP, és szakértői hálózatai és kutatói által írott dokumentumokkal. A témához szorosan nem kapcsolódó, de a szakirodalom és a feltételezéseim alapján érintett területek irodalmának részleges áttekintését is el kellett végeznem. Ilyen területek: az etika, az értékelmélet, a kommunikáció elméletei és kutatási területei, a történeti ökológia kapcsolódó területei, a döntésemélet, a közigazgatás elmélet, a jogelmélet, a jogszociológia, a jogantropológia és a környezetjog. A szakirodalmi áttekintése és az elméleti feldolgozás kutatásomban kiemelt szerepet kellett, hogy kapjon, mivel a címben jelzett témakör kutatására vonatkozóan egyes disciplinák területén születtek már olyan eredmények, amelyek egymásra építve meggyőződésem szerint eredményesen segíthetik a fenntarthatóság és a fejlődés elősegítését hivatott hatásvizsgálatok továbbfejlesztését.

### 1.2.2. Nemzetközi tapasztalatok feldolgozása - interjúk, kérdőívek, esettanulmányok



A nemzetközi tapasztalatok feldolgozása során a már kialakult szakmai kapcsolataimat és szakmai szervezeti tagságomat használva a legfontosabb kutató műhelyek (egyetemek, szakmai műhelyek, szakmai szervezetek) megkeresését interjúk, fókuszcsoporthozos műhelyek és időszakos kutatómunka keretében valósítottam meg. A „tudásközpontok” és vezető szakembereinek megkeresése jól kiegészítette a feldolgozott szakirodalom elemzését. Vizsgálatba bevont országok anyagait alapvetően a hatásvizsgálatokkal foglalkozó szakembereket tömörítő legnagyobb nemzetközi szervezet az International Association for Impact Assessment (IAIA) szervezetén belül, tagként kialakított kapcsolatrendszeremen keresztül értem el. Számos szakemberrel készítettem a témakört érintően interjúkat, illetve műhelybeszélgetéseken vettem részt, szerveztem, kérdőívezést készítettem és esettanulmányokat vizsgáltam a hatásvizsgálati (SKV és fenntarthatósági fókuszú) gyakorlatra, központi értékekre, intézményi megoldásokra vonatkozóan, az *1 mellékletben* felsorolt személyekkel és helyszíneken. A hatásvizsgálatok nemzetközi gyakorlatának áttekintését 2001-ben (SZILVÁCSKU, 2003) 2006-ban és 2011-ben végeztem, amely a felsorolt találkozók, konzultációk mellett az útmutatók, esettanulmányok és intézményi megoldások feltárására épült.

### **1.2.3. Hazai tapasztalatok, keretfeltételek feldolgozása**

A hazai tapasztalatok feldolgozása során a gyakorlati szakemberek megkeresése mellett a döntéshozói, intézményi, közösségi, társadalmi keretek, rendelkezésre álló feltételek értékelésére is hangsúlyt kívántam helyezni. A hazai esetek áttekintő feldolgozása mellett több személyes közlést és szervezeti, közösségi tanulást is lehetővé tevő módszert alkalmaztam a kutatás során, az *1 mellékletben* felsorolt helyszíneken. A fenntarthatósági értékek és a hatásvizsgálati gyakorlat összefüggéseinek feltárása volt a különös tekintettel az Európai Unió programok és projektek tekintetében.

### **1.2.4. Jogi megközelítés, intézményrendszer és hatásvizsgálati alkalmazások vizsgálata**

Az irodalomkutatáson és a szakértői véleményen alapuló vizsgálatok eredményeként összeállítottam azokat a szempontokat, keretfeltételeket, amelyek a jó irányításnak (kormányzásnak) az előfeltételei, így egyúttal elősegíthetik a hatásvizsgálatok célszerű és eredményes megvalósítását. A kialakított elméleten és a gyakorlati tapasztalatokon alapuló szempontokat alapján elemeztem a jogi és intézményi hátteret, illetve a hatásvizsgálat rendszerét, amely elemzés során a SÉMA és a Versengő Értékek Modell (angolul: CVA, lásd *2. melléklet*) módszerek gondolati keretét, szemléletmódját alkalmaztam. A DPSIR alapú SÉMA módszert (lásd *3. melléklet*), a vezetésemmel fejlesztett eszközt több konkrét stratégiai környezeti vizsgálatban is

teszteltem<sup>7</sup>. Mindkét módszer alkalmazása során a vizsgálat fókuszába a szabályzásban, intézményekben és az eljárásokban megjelenő értékek és azok kezelésének módja, illetve korlátai és lehetőségeit helyeztem.

#### ***1.2.4.1. Jogi környezet és intézményrendszer elemzése, vizsgálata***

A jogi és intézményi környezet elemzését alapvetően a fenntarthatóságra, az értékekre, értékrendekre, a hatásvizsgálatokra vonatkozó szakirodalomra, és saját kutatásaim, elemzéseim eredményeire építettem fel. Első lépésben rendszeresen haladva a jogelméleti, jogszociológiai, jogantropológiai megközelítés felől az alkotmányjogi, környezetjogi szempontok felé haladva a jogi környezetet vizsgáltam. Majd a második lépésben külföldi és hazai intézményi megoldások vizsgálatával, folyamatosan azt keresve, hogy milyen jellemzők és folyamatok segíthetik elő, vagy akadályozhatják az egyéni és közösségi értékek, a társadalmi tanulás, illetve átfogóan a fenntarthatósági szempontok hatásvizsgálatok által támogatott érvényesülését. A vizsgálataimhoz a CVA modell alkalmazása mellett kritériumrendszert állítottam össze a hatásvizsgálati, értékrendi és fenntarthatósági vizsgálataim alapján a kormányzati, igazgatási rendszerre vonatkozóan. A CVA modell szemlélete mellett, a kritériumrendszer felhasználásával értékeltem kiválasztott példaértékű, különböző döntési és intézményi szinteket érintő külföldi megoldásokat, illetve hazai fejlesztéspolitikai intézményrendszer egyes aspektusait) értékeltem. A külföldi intézményi megoldások interjúkra és esetelemzésekre épülnek, míg a hazai elemzések megalapozásához interjúk mellett, műhelymunkát és önkéntes részvételen alapuló bevonási technikákat is alkalmaztam.

#### ***1.2.4.2. Hatásvizsgálati rendszer és a kiemelt hatásvizsgálatok elemzése, vizsgálata***

A hatásvizsgálatok elemzése során azok jellegzetességeit és aktuális helyzetét értékelem, a hatásvizsgálatokat, mint eljárást elemzem. A hatásvizsgálatok eljárási, intézményi, szabályozási kérdéseinek feldolgozására koncentrálok. A figyelem összpontosítása lehetővé teszi, hogy a kialakult rendkívül széles és sokféle módszertani gazdagság ne terelje el a figyelmet a hatásvizsgálatok céljáról és értékrendi, illetve szabályozási, intézményi megoldásairól. A hatásvizsgálatok módszertanával annyiban foglalkozom, amennyiben azok kapcsolódnak a hatásvizsgálatok céljához és értékrendi, illetve szabályozási, intézményi megoldásaihoz.

Kiválasztott hazai és nemzetközi esettanulmányokon keresztül a fenntarthatósági hatásvizsgálatok különböző jogterületekhez, jogrendszerekhez és különböző szintű döntéshozatalhoz kapcsolódását elemzem, az alkalmazott értékekre és keretfeltételek összefüggéseinek szempontjából. Az egyes

---

<sup>7</sup> Egyebek mellett a 2007-2013 közötti operatív programokhoz kapcsolódó 13 stratégiai környezeti vizsgálatban, a 2007-ben elfogadott Nemzeti Fenntartható Fejlődés Stratégia stratégiai környezeti vizsgálatában.

hatásvizsgálat típusokat rendszerezve, elemzem azok sajátosságait és gyakorlatát az értékek, intézmények vonatkozásában, illetve elvégzem a napjainkban ismert összes jellemző közpolitikában alkalmazott hatásvizsgálat típus SWOT elemzését és kiemelten a stratégiai környezeti vizsgálatok és a fenntarthatósági hatásvizsgálatok gyakorlatát elemzem, a fenntarthatósági hatásvizsgálatok értékelése és kereteinek értékrendi és intézményi meghatározása érdekében. Itt kerülnek bemutatásra a kutatás időszakában vezetésemmel megvalósított fejlesztési megoldások és azok eredményei is (SÉMA elemzési eszköz – lásd 3. *melléklet*)

## 2. Hatásvizsgálatok rendszerező áttekintése

A hatásvizsgálatok alatt kutatásom során azokat a hatásvizsgálatokat értem, amelyek a közszolgálati, közigazgatási, (ön)kormányzati döntéseket<sup>8</sup> hivatottak elősegíteni. A közigazgatás és kormányzás valamilyen konkrét területi egységen, tájban élő társadalmi, közösségi létre, tevékenységekre irányul. A hatásvizsgálatokra úgy is tekinthetünk, mint arra az eszköztárra, amely a táji közösségi együttműködések, adott térség kormányzati kihívásai során nyújthat segítséget, mint például az informált, tudásalapú döntéshozatal, a stratégiai menedzsment, integráció, átláthatóság és közösségi részvétel. A hatásvizsgálatokat ezért, egy olyan eszköznek tekintem, amely egy emberi közösséget, a közösség életterét, életét érintő, az életfeltételeit befolyásoló tevékenységek hatásainak vizsgálatára terjed ki.

### 2.1. Hatásvizsgálatok meghatározása

A hatásvizsgálat egy módszer és eljárás is egyben, amelynek kertében arra kaphatunk választ, hogy a tervezett tevékenységünk milyen valószínűsíthető hatásokkal, kockázatokkal jár, és e kockázatokat hogyan próbálhatjuk meg elkerülni, illetve csökkenteni. A hatásvizsgálat **egy megelőző (ex-ante) vizsgálati folyamat, amely projektek, programok, tervek és politikák hatásait hivatott feltárni**. A hatásvizsgálat, mint módszer szisztematikus lépésekre épül, amely magában foglalja a problémák feltárását, azonosítását, a beavatkozások meghatározását és változatainak azonosítását, a várható hatások vizsgálatát és értékelését, a hatások megelőzésére és mérséklésére vonatkozó vizsgálatokat. A hatásvizsgálatok központi és lényegi eleme a döntésekhez, tevékenységekhez kapcsolódó, **akció-hatás-visszacsatolás hatásvizsgálati alaplanta: az értékelésen alapuló visszacsatolás** a döntéshozók és az érintettek számára.

A hatásvizsgálat, mint eljárás egy **problémafeltáró és döntéstámogató eszköz**, a döntéselőkészítési folyamat része, amely a hozzájárul a problémák azonosításához, a döntési szükséglet feltárásához, így a döntéshozókat a felelős és informált döntéshozatalban támogatja, és biztosítja a döntésben érintettek, érdekelték (stakeholderek) részvételét. A hatásvizsgálat, mint eljárás kézzelfogható dokumentuma a hatástanulmány, amely nemcsak a vizsgálatok eredményeinek, hanem az eljárási lépések eredményességének leírása is. Jogi szempontból a hatásvizsgálat nem más, mint valamely jogszabály által lehetővé tett, meghatározott döntéselőkészítő folyamatnak, vagy gyakran engedélyezési eljárásnak integrált módon, vagy párhuzamosan megvalósuló meghatározó jelentőségű része. A hatástanulmány vagy vizsgálati jelentés ezen eljárás terméke.

---

<sup>8</sup> Különböző szintű döntések és döntési folyamatok, amelyek a helyi, települési szinttől az országos szintig terjednek.

## 2.2. Hatásvizsgálatok kialakulása

A hatásvizsgálatok megjelenésüktől fogva a környezetpolitika és környezeti menedzsment kulcsfontosságú elemei. A hatásvizsgálatok fejlődésének 40 éve egybe esik az emberi tevékenység által okozott környezeti változások egyre bővülő mértékű felismerésével. A hatásvizsgálatok folyamatos fejlődésen és változásokon mentek keresztül, amely folyamatot gyakorlatban felhalmozott tapasztalatok mellett a döntéshozók és a döntéshozatali folyamatok igényei befolyásoltak leginkább (*Morgan, 1998*).

A National Environmental Policy Act (NEPA, USA) képviseli a hatásvizsgálati folyamatok első formális jogi megjelenését (O’Riordan and Sewell, 1981). A törvény létrehozta azt a környezeti politikát, amely azokat a szövetségi szervezetek munkáját irányítja, amelyek hatáskörrel rendelkeztek az emberek, közösségek és a természeti környezet befolyásolásával kapcsolatosan (Ashby, 1976). A szövetségi szervezeteket arra kötelezte a törvény, hogy az elkészített hatástanulmányok alapján bemutassák a társadalom számára a hatásokat és azt, hogy milyen módon vették figyelembe a döntéshozatal során. A szabályozás általa előírt hatásvizsgálati típusok között már ebben a korai szakaszban megjelennek a projektekre, programokra, politikákra és a szabályozásra vonatkozó elvárások is<sup>9</sup>. A NEPA keretében kialakított hatásvizsgálati eljárásokat több ország mellett átvette Ausztrália, Kanada, Franciaország, Írország, Svédország, Új-zéland (O’Riordan and Sewell 1981, Szilvácsku 2003, Wood 2003). Számos országban bevezették a hatásvizsgálatokat, különböző megoldásai épültek be a jogszabályokba és a formális eljárásokba a tervezési és más (jellemzően környezeti) döntéshozatali eljárásokhoz kapcsolódóan. A nemzetközi porondon a hatásvizsgálatok intézményesítése az elmúlt 20 évben egyenletesen egyre jobban előtérbe került, amely folyamatot részben más globális környezeti problémák mellett kiemelten a klímaváltozással, a biodiverzitás csökkenésével, az ivóvízbázisokkal és a hulladékkezeléssel kapcsolatos problémákkal való szembesülés is erősített. A nemzeti jogalkotás mellett a környezeti hatásvizsgálat (environmental impact assessment – EIA), gyakran csak egyszerűen környezeti vizsgálatként (environmental assessment – EA) számos nemzetközi egyezményben (convention), jegyzőkönyvben (protocol) és megállapodásban (agreements) jelent meg.<sup>10</sup>

Látható, hogy számos erőfeszítés történt nemzetközi szinten annak érdekében, hogy a környezeti hatásvizsgálatok széles körben elterjedjenek a világon. 2011 decemberében lekérdeztük az

<sup>9</sup> Conducting Sustainability Assessments, OECD Sustainable Development Studies, OECD Publishing, 2008, p. 16.

<sup>10</sup> Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context – the 'Espoo (EIA) Convention'; UNECE Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context; Convention on Wetlands of International Importance; Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters; United Nations Framework Convention on Climate Change; United Nations Convention on the Law of the Sea; Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty

ECOLEX<sup>11</sup> adatbázisból jogalkotásra és egyezményekre vonatkozó információk körében a környezeti hatásvizsgálat kifejezést az egész világra kiterjedően. Eredményként kijött, hogy a 193 ENSZ tagállam közül 191-ben vagy a saját jogalkotásban vagy a nemzetközi egyezmények aláírása által megjelenik a környezeti hatásvizsgálat, mint alkalmazott eljárás. A két hiányzó ország: a Koreai Népi Demokratikus Köztársaság és Dél-Szudán, amely 2011-ben vált függetlenné Szudántól. Az EPA elfogadását követő 40 múltán azt mondhatjuk, hogy a környezeti hatásvizsgálat egy univerzális és az egész világon ismert és különböző mértékben, de elterjedt eszköze a környezetpolitikának és a környezeti döntéshozatalnak, környezeti menedzsmentnek. Ezen kívül fontos bevett eszköze a nemzeti és a nemzetközi környezetjognak.

### 2.3. Hatásvizsgálati típusok áttekintése és rendszerezése

A környezeti hatásvizsgálat mellett számos hatásvizsgálati forma fejlődött ki 1970-től, köztük a társadalmi hatásvizsgálatok (social impact assessment – SIA), egészség hatásvizsgálatok (health impact assessment – HIA), stratégiai környezeti hatásvizsgálatok (strategic impact assessment – a SEA). A különböző hatásvizsgálatok kifejlődésének egyik mozgatórugói részben a környezeti hatásvizsgálatok hiányosságaiból adódtak. A társadalmi hatásvizsgálatok kifejlődésnek időszaka a 70-es és a 80-as évek, amikor különösen az USA-ban a környezeti hatásvizsgálatok biofizikai koncentráltsággal készültek és a társadalmi hatásokat gyakran szinte teljes mértékben figyelem kívül hagyták (Taylor et al, 2004.). Az utóbbi időben jelent meg az egészség hatásvizsgálat, mint a hatásvizsgálatok egy életerős formája, válaszul a környezeti hatásvizsgálatok szakértők által érzékelt hiányosságaira és nem megfelelő megoldásaira a közösségek és a személyek egészségét érintően (National Academy of Sciences, 2011.). Számos egyéb más hatásvizsgálati forma is megjelent a gyakorlatban. Ilyenek a gazdasági hatásvizsgálatok, a területi hatásvizsgálatok (TIA), a kumulatív hatásvizsgálatok (CIA), kulturális hatásvizsgálatok, biodiverzitás hatásvizsgálatok (BDIA), katasztrófa hatásvizsgálatok (post-disaster impact assessment), klímaváltozás hatásvizsgálata, az emberi jogok hatásvizsgálata és a szabályozási hatásvizsgálatok (RIA – regulatory impact assessment).

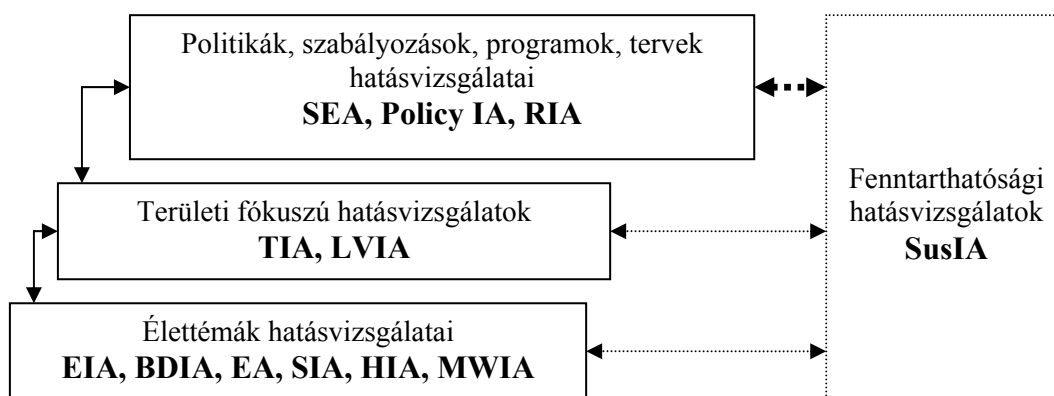
A stratégiai környezeti vizsgálatok nagy lendülettel bővítették a hatásvizsgálati gyakorlatot a magasabb döntéshozatali szintek felé, a politikák, programok és tervek szintjére, amely törekvés az egyre projekt orientáltabb környezeti vizsgálatok egyoldalúságát hivatott ellensúlyozni (Sadler, 2011.) Legújabb az ún. harmadik generációs hatásvizsgálatoknak, a fenntarthatósági hatásvizsgálatok (sustainability impact assessment – SA) fejlődésének lehetünk szemtanúi, amely a

---

<sup>11</sup> ECOLEX: egy környezetjogi információs rendszer a UNEP, a FAO és az IUCN közös fenntartásában, <http://ecolex.org>.

politikák, programok és tervek mellett a projektek során hozott döntésekben is a fenntarthatóság kritériumait hivatottak megjeleníteni.

Dolgozatom témájául választott fenntarthatósági vizsgálatok értékrendi, módszertani és intézményi hátterét vizsgáló kutatásom során a különböző hatásvizsgálatok eredményeit is felhasználom. Az 3. ábra szemlélteti azt az általam kialakított kapcsolati struktúrát, amely mutatja a különböző hatásvizsgálati típusok elhelyezkedését. A legalsó szinten található hatásvizsgálatok általában konkrét beavatkozásokhoz kapcsolódó hatásokat vizsgálnak, míg a másod szint hatásvizsgálatai már tágabb együtt hatásokat (kumuláció) és területi vonatkozásokat (pl. területi koherenciát, elszigetelődést) vizsgálnak. A harmadik szinten lévő hatásvizsgálatok pedig az átfogó vagy szakterületi politikák, szabályozások és meghatározott tervek és programok hatásait vizsgálják. A fenntarthatósági hatásvizsgálatok gyakorlatát tekintve mind a három döntési, tervezési szinten megjelennek, a projekt szinttől a közpolitikai szintig.



3. ábra Hatásvizsgálatok csoportosítása és kapcsolódása

Az egész világra kiterjedő vizsgálataim alapján a következő pontokban röviden összefoglalom a különböző hatásvizsgálati témacsoportok típusait és elterjedtségét. Az egyes csoportok és vizsgálati típusok fenntarthatósági hatásvizsgálatok gyakorlata és továbbfejlesztése szempontjából lényeges sajátosságainak részletesebb elemzését az 4. mellékletben található vizsgálati összefoglaló táblázatomban és a 6. fejezetben mutatom be.

### 2.3.1. Élettémák hatásvizsgálatai

A hatásvizsgálatok típusait tekintve az egyik a kutatási témám szempontjából meghatározható, alapvető csoport az élettémák hatásvizsgálatai. Az elnevezés abból adódik, hogy minden ebbe a csoportba tartozó hatásvizsgálati típus központi témáját, irányultságát tekintve az élőlényekre, élő szervezetekre, illetve magára az emberre és környezetükre gyakorolt hatások vizsgálata áll. Idetartoznak egyrészt az általános minden környezeti elemre és rendszerre kiterjedő környezeti hatásvizsgálatok (EIA), illetve az EIA eljárás részét képező, de elkülönülten is alkalmazott a

biológiai sokféleség hatásvizsgálatok (BDIA), az ökoszisztéma értékelések (EA) és a Natura 2000 hatásbecslések. Másik élettéma csoport az egészség hatásvizsgálatok (HIA) csoportja, amelyen belül, illetve elkülönítve is megjelentek a mentálhigiéné, mentális jóllét, egészség hatásvizsgálatai. A harmadik élettéma a társadalmi hatások vizsgálata (SIA), amelyben az emberjogi hatásvizsgálatok (HRIA) is tartoznak.

Környezeti hatásvizsgálatok (Environmental Impact Assessment – EIA)	Egészség hatásvizsgálatok (Health Impact Assessment – HIA)	Társadalmi hatások vizsgálat (Social Impact Assessment – SIA)
Világ 193 országában megjelenik. Számos részterület tartalmi és eljárási tekintetben is részletesen kidolgozott, azon belül is az élővilágot, élőhelyeket, ökoszisztémát és tájat érintő hatások gyakorlata fejlődik legintenzívebben.	Számos országban ismertek a különféle nemzetközi és nemzeti útmutatók. HIA gyakorlat kapcsán kiemelkedő országok: Egyesület Királyság (itt újabban megjelent a lelki egészség hatásvizsgálat, MWIA), Ausztrália, Írország, Svédország, Thaiföld, Új-Zéland.	USA-ban jogszabályi keretek között, más országokban hatásvizsgálatokba, tervezési és menedzsment folyamatokhoz kapcsolódóan jelenik meg (Ausztrália, Dél-Afrika, Fülöp-szigetek, Kanada)

1. táblázat Élettémák hatásvizsgálatainak elterjedtsége

### 2.3.2. Területi fókuszú hatásvizsgálatok

Ebbe a hatásvizsgálati csoportba azokat a vizsgálatokat soroltam, amelyek a középpontjában a politikák, szabályozások, tervek, programok és projektek különböző léptékű területekre és a területi folyamatok egymásra gyakorolt hatásai állnak. Idetartoznak a területi hatásvizsgálatok (TIA), a tájképi, láthatósági (vizuális) hatásvizsgálatok (LVIA), a területrendezési tervekhez kapcsolódó tájterhelhetőségi hatásvizsgálatok (Csimá, 2003), vagy a területrendezési tervek társadalmi, gazdasági és környezeti hatásvizsgálatai (Csemez, 2000).

Területi hatásvizsgálatok (Territorial Impact Assessment)	Tájképi, láthatósági (vizuális) hatásvizsgálatok (Landscape and Visual Impact Assessment)
A ESPOON keretein belül hosszú ideje használt elemzési eszköz. A területrendezési tervekhez kapcsolódóan a tervezési folyamatba beépítve vagy ahhoz kapcsolódóan megjelenik több országban, így hazánkban is.	Hatásvizsgálatok keretein belül vagy külön. Jellemzően Egyesült Királyság, de számos országban megjelenik, mint a hatásvizsgálatokon belül így hazánkban is.

2. táblázat Területi fókuszú hatásvizsgálatainak elterjedtsége

### 2.3.3. Intézményi és eljárási fókuszú hatásvizsgálatok

A harmadik csoportként határoztam meg a politikák, szabályozások, programok, tervek hatásvizsgálatait, amelyek a projektszintű beavatkozás összes megelőző döntési szintjét tartalmazzák. Ebbe a kategóriába sorolhatók a politikák hatásvizsgálatai (Policy IA), a szabályozási hatásvizsgálatok (RIA) és a tervek, programok környezeti vizsgálatai, más néven a stratégiai környezeti vizsgálatok (SEA).

Politikák hatásvizsgálatai (Policy Impact Assessment)	Szabályozási hatásvizsgálatok (Regulatory Impact Assessment)	Stratégiai környezeti vizsgálatok (Strategic Environmental Assessment – SEA)
31 OECD országban megjelenik 2008-ra. 17 EU tagállamban, köztük Magyarországon is, de megjelenik Kanadában, USA-	USA jogszabályozása tekinthető a legkorábbinak. Számos országban egyes esetekben a politikák hatásvizsgálatával együtt jelenik meg. Európában (EU tagállamok	32 országban van jelen működő gyakorlatként az SEA. Köztük találjuk az EU tagállamokat, USA-t, Kanadát, Kínát, Ausztráliát és Új-Zélandot is. Számos más országban is találunk megvalósult vizsgálatokat, illetve bevezetési előkészületeket,



ban, Ausztráliában és Dél-Afrikában is. Idetartozik az EU Bizottság hatásvizsgálata (IA) gyakorlata is.	nagy részében, hazánkban is megtalálható a szabályozásban) kiemelkedő Dánia és Finnország gyakorlata.	főként fejlődő országban, különböző nemzetközi szervezetek közreműködésével.
---	---	--

3. táblázat Intézményi és eljárási fókuszú hatásvizsgálatok elterjedtsége

#### 2.3.4. Fenntarthatósági hatásvizsgálat

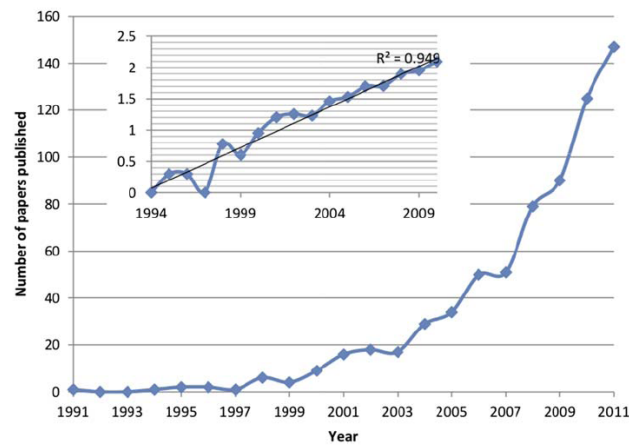
A fenntarthatósági hatásvizsgálatokat úgy is meghatározhatjuk, mint azok az eljárások, amelyek fenntarthatóság felé irányítják, terelik a döntéseket. (Bond and Morrison-Saunders 2011). Ez meghatározás sokféle döntéshozatalt foglal magába, a személyes mindennapi döntésektől a projektek, tervek, programokon át a politikákig, amelyekre már léteznek hatásvizsgálatai formák. A gyakorlatot és az irodalmat tekintve gyakran nevezik harmadik generációs hatásvizsgálatnak a KHV (EIA), és az SKV (SEA) eljárásait követően. (Sadler, 1996). Párhuzamosan azonban más nem kifejezetten hatásvizsgálatai területeken, mint a tervezés, a természeti erőforrások menedzsment területein is megfogalmazódott mint eljárás. A fenntarthatósági hatásvizsgálatai technikák és gondolkodásmód jól alkalmazhatók nem hagyományos hatásvizsgálatai területeken is, mint például az aktuális gyakorlat elemzése (Gibson et al. 2005), vagy a nemzetközi kereskedelem területén (Lee and Krikpatrick, 2001).

Fenntarthatósági hatásvizsgálatok (Sustainability Impact Assessment)	Fenntarthatósági értékelés (Sustainability Appraisal – SA)	Fenntarthatósági A- teszt (Sustainability A- test)	Integrált fenntarthatósági hatásvizsgálatok (Integralt Sustainability IA)
Belgiumban, Svájcban, Kanadában, Ausztráliában, Dél-Afrikában van jelen, illetve Finnországban a nemzeti fenntarthatósági stratégiához kapcsolódóan és Hong Kongban a kormányzati programokra vonatkozóan jelent meg, mint eljárás.	Egyesült Királyságban önállóan vagy a SEA-hoz kapcsolódóan bevett gyakorlat.	Hollandiában kialakult gyakorlat.	UNEP útmutatóiban és különböző kutatások eredményeként jelent meg.

4. táblázat Fenntarthatósági hatásvizsgálatok elterjedtsége

#### 2.3.5. Fenntarthatósági hatásvizsgálatok kutatása

Az irodalmat és az aktuális gyakorlatot vizsgálva kijelenthető, hogy nem alakult ki konszenzus arra vonatkozóan, hogy mi a fenntarthatósági hatásvizsgálat és hogyan kell alkalmazni (lásd a 5. mellékletben összefoglalt nyolc ország gyakorlatának elemzését és különbségeit). A nemzetközi irodalmat tekintve nagyon változatos gyakorlatot találunk, attól függően, hogy milyen jogi környezetben, kormányzati, irányítási vagy menedzsment modellben alakítják ki a fenntarthatósági hatásvizsgálatot. Az látható azonban, hogy az elmúlt 10 évben megjelent változatok tartalmazzák kulcs összetevőit és mutatják fejlődési tendenciáit, irányát.



4. ábra A fenntarthatósági hatásvizsgálat témakörében megjelent publikációk exponenciális növekedése (forrás: BOND 2012)

A fenntarthatósági hatásvizsgálatok kutatásait áttekintve öt kiemelkedő projektet és kutatási témaköröket kell megemlítenünk (lásd 5. táblázat). A kutatások jellemzően módszertani, informatikai modellezési és tudásbázis kialakítását célzó fejlesztésekre irányulnak. A vizsgált kutatások csak érintőlegesen foglalkoznak a hatásvizsgálatok intézményi, jogi és értékrendi alapjaival és ezen témakörök fejlesztési eszközrendszerével, amelyre kutatásom irányul.

**1. LIAISE** ('Linking Impact Assessment Instruments and Sustainability Expertise') kutatás a hatásvizsgálatok során használható, eszközök, tudás, tapasztalat, különböző adat- és információforrások, illetve a különböző szakterületek témában érintett szakértőinek összekapcsolását célzó kezdeményezés, egy EU FP7-es kutatás keretében jött létre. Célja a tudományos ismeretek és a gyakorlatok, eljárások alkalmazásának, illetve a szakértők tudásának minőségi fejlesztése. Ennek érdekében, tudásbázist fejlesztettek ki és tartanak fenn, eszköztárral, esztanulmányokkal, kutatási és képzési programokkal.

**2. SENSOR** (Tools for Environmental, Social and Economic Effects of Multifunctional Land Use in European Regions) projekt keretében 36 intézet vett részt, köztük több tájépítész is (JOMBACH, KONKOLYNÉ GYÚRÓ). A projekt fő terméke és célja egy informatikai alapú tudományos eredményekre épülő meta-modell kialakítása volt a fenntarthatósági hatásvizsgálatokhoz alkalmazható döntéstámogató eszközrendszer fejlesztése. Célzott alkalmazási területe jellemzően megelőző típusú (ex ante) értékelések főként hat ágazat területhasználatának értékelése: mezőgazdaság, erdészet, természetvédelem, közlekedés, energia és turizmus. Kiemelkedő a projekt vizualizációs eszközrendszere.

**3. Sustainability A-test** projekt egy FP6-os kutatás keretében létrehozott tudásbázis a különböző hatásvizsgálatokban és döntéshozatali folyamatokban alkalmazható a fenntartható fejlődést elősegítő eszközök bemutatását és alkalmazását elősegítő.

**4. MATISSE** projekt szintén egy FP6-os kutatási program volt, amely az integrált fenntarthatósági hatásvizsgálatok (ISA) EU politikák szintjén történő alkalmazási lehetőségeit vizsgálta. Kiemelendő, hogy a kutatás az integrációra, a rendszerszemléletre és a társadalmi tanulásra helyezte a hangsúlyt, illetve a vizsgálat a szabályozási hatásvizsgálatok és az ISA összefüggéseit.

5. táblázat Kiemelkedő kutatások a fenntarthatósági hatásvizsgálatok témakörében (forrás: <http://ec.europa.eu/research>, megtekintve 2012.01.)

## 2.4. Hatásvizsgálatok szabályozása Európában és nemzetközi szinten

A környezetjogi szabályozás tekintetében kiemelkedő jelentőségű mérföldkő az Európai Közösség 337/1985. számú direktívája a környezeti hatásvizsgálatok bevezetéséről, amely a tagországoknak

1988. júliusi határidőt kötött ki az egyes országok számára, hogy kialakítsák az irányelvhez illeszkedő nemzeti szabályozást. Az irányelv napjainkig több alkalommal is módosult, 1997-ben jelentős mértékben. Másik fontos mérföldkő az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának az égisze alatt 1991-ben Espoóban aláírt konvenció a határokon túlterjedő hatásokkal kapcsolatos környezeti hatásvizsgálatról<sup>12</sup>.

Az Európai Unió és a nemzetközi környezetjogi szabályozást tekintve következő jelentős fejlődési állomás a 90-es évek hosszú vitáit követően – amelyekben a szerző, mint a BirdLife International hazai tag szervezetének munkatársa vett részt – az Európai Parlament és Tanács által 2001-ben elfogadott 2001/42/EK irányelve bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról. Az irányelv a tagállamok felé általános előírássá tette a projektekről szóló döntéseket megelőző döntés-előkészítési folyamatokban a környezeti hatások vizsgálatát<sup>13</sup>. A kompromisszumok eredményeként meg született irányelvre tekintettel, eljárási és tartalmi szempontból is, továbblépést jelent az Espoo-i egyezmény 2003-ban Kievdő elfogadott kiegészítő jegyzőkönyve (protocol), amely a politikák és jogszabályok előkészítési folyamatára vonatkozóan is elvárja a környezeti vizsgálta elkészítést (lásd 13 cikk). A tartalmi szempontból pedig, ki kell emelni, hogy hangsúlyosan megjelenik az **egészséget érintő hatások figyelembevételének elvárása**, a szűken vett környezeti vizsgálaton belül, és a környezeti hatásvizsgálatnak, mint jogi eljárás minden egyes szakaszában (lásd többek között a 3., 5., 6., 7., 9., 12., 13. cikkek).<sup>14</sup> A kiegészítő jegyzőkönyvet Magyarország és az Európai Unió is aláírta, jóváhagyta.

Témánk szempontjából fontos kiemelni még azt a környezetjogi szempontból lényeges lépést, hogy az 1992-ben elfogadott élőhelyvédelmi irányelv előírja projektek és tervek számára egyaránt a Natura 2000 területeket érintő hatások vizsgálatát, megerősítve ezzel a **hatásvizsgálatok élővilág és tájvédelmi tartalmi elvárásait**.<sup>15</sup>

A hatásvizsgálatok fejlődése során már az 1990-es években megfogalmazódott az **igény a hatásvizsgálatok és eredményük integrációjára vonatkozóan**. Az egyes kiemelt témakörökre, mint például a környezetre, az egészségre koncentráló hatásvizsgálatok mellett, amelyek eredményei a különböző döntési folyamatok záró szakaszában jelentek meg, kialakultak a szabályozási és politikaalkotási (policy) folyamatokba integrált hatásvizsgálatok is. Az Európai Unióban a cardiffi folyamat keretében 1998-ban jelent meg a követelmény a környezeti szempontok

<sup>12</sup> Az országhatáron áterjedő környezeti hatások vizsgálatáról szóló, 1991. február 26-án, Espoóban (Finnország) aláírt és hazánkban a 148/1999. (X.13.) Korm. rendeletben kihirdetett egyezmény

<sup>13</sup> Az irányelv előírásainak érvényesítése érdekében készült hazai jogszabály 2005-ben jelent meg: 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról

<sup>14</sup> UNECE Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Kyiv, 2003)

<sup>15</sup> A Tanács 92/43/EGK a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló irányelve, 6. cikkének 3. és 4. pontja.

integrációjára minden politikára vonatkozóan. Később szintén integrációs elvárásként megjelent a víz és az egészség minden politikában, követelménye. Az integrált hatásvizsgálatok (IA) általános keretének megfogalmazására 2002-ben került sor az Európai Unió szintjén (EC, 2002). Az IA bevezetésének egyik alapvető célja a jobb szabályozás („better regulation”) megvalósítása volt, amely stratégiai szinten az Európai Kormányzás – Fehér Könyvben jelent meg (EC, 2001). Az elindított folyamat a jobb előterjesztéseket, átláthatóság és egyszerűbb szabályozást tűzött ki célul.

A másik hajtóerőként a megújított és az első EU Fenntartható Fejlődés Stratégiája (2001, 2006) is tartalmazza az elvárást minden EU intézménnyel (és az EU tagállamokkal) szemben, hogy minden nagyobb politikai döntést megalapozó tervezetre készíteni kell egy magas minőségi elvárásoknak megfelelő, hatásvizsgálatot. A legfrissebb útmutató az integrált hatásvizsgálatok elkészítéséhez az Európai Bizottság 2009-ben fogadta el<sup>16</sup>. Az útmutató egy politikák és szabályozási hatásvizsgálatok jellegzetességeit hordozó eljárást tartalmaz, amely bizonyos fenntarthatósági szempontokat is magába foglal.

## 2.5. Finanszírozási szervezetek szerepe

A nemzeti és a nemzetközi jogalkotás fejlődésének röviden áttekintését követően hatásvizsgálati szempontból érdemes egy pillantást vetni a különböző finanszírozási szervezetek szerepére is.

A hatásvizsgálati gyakorlatot tekintve a projektszintű hatásvizsgálatok dominanciája állapítható meg, kiemelt hangsúllyal a nagyprojektekre (Wood, 2003). Az előzőekben bemutatott adatok ellenére nem vált gyakorlattá minden egyes országban a tervezési és a fejlesztési folyamatokban azoknak a projekteknek a kontrolja és ennek jogi szabályozása, amely projektek jelentős hatással lehetnek a környezetre. Ezen gyakorlatot észlelve a Világbank biztonsági vagy elővigyázatossági politikája (Safeguard Policy) keretében előírta a környezeti és társadalmi hatásvizsgálatok elkészítését a nagyobb projektekre vonatkozó támogatói döntések megalapozásához. 1990-es években jelentősen csökkenni kezdett a Világbanki finanszírozásban megvalósuló projektek száma és egyre több forrás, támogató jelent meg, amelyek nem vártak el környezeti és társadalmi hatásvizsgálatot.

A Nemzetközi Pénzügyi Társaság (*International Finance Corporation*, IFC), amely a Világbank-csoport öt intézményének egyike és a világ több nagyobb bankja és finanszírozási szervezete 2003-ban fogadta el az „Equator Principles” elnevezésű nyilatkozatot, amely alapelveként rögzíti a társadalmi és környezeti hatásvizsgálatok elkészítésének és figyelembevételének elvárását. 2012-ben 74 nemzetközi finanszírozási szervezet és 3 társult tag vállalta az alapelvek alkalmazását a

---

<sup>16</sup> Impact Assessment Guideline, European Commission, SEC (2009) 92, 15.01.2009

világon (lásd <http://www.equator-principles.com>). Hasonlóan az Equator Principles megállapodáshoz az OECD csoportba tartozó országok által elfogadott legutóbb 2007-ben módosított fejlesztésekkel és finanszírozással kapcsolatos elvárások is tartalmazzák a társadalmi és környezeti vizsgálatokra vonatkozó előírásokat.

## 2.6. Összefoglalás

A hatásvizsgálatok rendszerező áttekintését követően megállapítható, hogy rendkívül szerteágazó és, változó mértékben ugyan, de elterjedt, kialakult gyakorlatot láthatunk, mind a hatásvizsgálatok tartalmi irányultsága, mind pedig, a célzott döntéshozatali szintek tekintetében. Tartalmi szempontból fenntarthatóság alapvető témaköréit érintik a hatásvizsgálatok: lelki, fizikai egészséget, a közösségi, társadalmi emberjogi helyzetet, általános környezeti elemeket és rendszereket, területi vonatkozásokat, politikai, szabályozási és stratégiai, illetve integrációs szempontokat. A hatásvizsgálati típusok rendszerezése és a fenntarthatóság témakörei így összekapcsolhatók a következő témakörök mentén: (1) lélettémák: ökológiai rendszer és elemei, az emberi személy és a társadalom; (2) területi szemlélet; (3) Intézményi, szabályozási és tervezési eljárások; illetve (4) a fenntarthatóság komplex megközelítése.

Kérdés azonban, hogy milyen mértékben és hogyan kapcsolódnak, kapcsolódhatnak a különböző hatásvizsgálatok, tartalmi és eljárási szempontból egymáshoz és a különböző döntési folyamatokhoz? Milyen értékek jelennek, jelenhetnek meg, érvényesülnek, érvényesülhetnek a hatásvizsgálatok során explicite és impliciten? Milyen mértékben fedik ezen értékek a fenntarthatóság és a fejlődés alapértékeit? A széleskörű hatásvizsgálati gyakorlattal és szabályozással közelebb jutottunk-e a fenntarthatóságot és a fejlődést elősegítő gyakorlathoz, eredményekhez? Milyen feltételei és milyen hozzáadott értékei vannak a fenntarthatósági hatásvizsgálat bevezetésének?

### 3. A hatásvizsgálatok a fenntarthatóság és a fejlődés összefüggéseinek áttekintése

A fenntarthatóság értelmezése és a fejlődéssel való kapcsolatának meghatározása nélkülözhetetlen a hatásvizsgálati gyakorlat értékelése és annak továbbfejlesztéséhez. A hatásvizsgálatok rendszerének áttekintése után a fenntarthatóság és a fejlődés értelmezését és kapcsolódási pontjai tárom fel a hatásvizsgálatokra vonatkozóan, azzal a céllal, hogy a hatásvizsgálatok szerepét és értékrendi, intézményi alapjai körvonalazhassam, ezzel a fenntarthatósági hatásvizsgálat kialakításának a szempontjait feltárjam.

Fenntartható fejlődés gondolatát először BROWN használta 1981-ben, azt követően az ENSZ Környezet és Fejlődés Világbizottság által 1987-ben nyilvánosságra hozott, *Közös jövőnk* című jelentése vezette be a közéletbe, az alábbi meghatározással.

*„A fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen szükségleteit, anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő nemzedékek esélyét arra, hogy ők is kielégíthessék szükségleteiket”<sup>17</sup>.*

A fenntarthatóság fenti definícióját megjelenése óta számos kritika érte, éri napjainkban is, és jelentése a nemzetközi irodalomban is bővült, árnyaltabb lett (LÁNG, 2003). Az 1987-ben megjelent meghatározást sokan próbálták értelmezni, vagy kézzelfoghatóbbá tenni. A következő pontokban összefoglaljuk azokat a szempontokat, amelyek a fenntarthatósági hatásvizsgálatok kialakításában, fejlesztésében meghatározóak lehetnek.

#### 3.1. A fejlődés irányultsága és személyessé tétele

A meghatározás leszűkíti a fejlődést a szükségletek kielégítésére. A fejlődés alapfogalma általában dolgok, jelenségek, élő-rendszerek meghatározott pozitív irányú változási folyamatát jelöli. Herman Daly meghatározása szerint *„A fenntartható fejlődés a folytonos szociális jóllét elérése, anélkül, hogy az ökológiai eltartó-képességet meghaladó módon növekednénk. A növekedés azt jelenti, hogy nagyobbak leszünk, a fejlődés pedig azt, hogy jobbak.”<sup>18</sup>* Igen ám, de felmerül a kérdés, hogy miben kell jobbnak lenni? Mit jelent a *„folytonos szociális jóllét”*? Kinek kell *„jobbna*k” lenni a fejlődés érdekében? A fejlődés a Nobel-díjas Amartya Sen szerint az úgynevezett emberi képességek

<sup>17</sup> "Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. It contains within it two key concepts: the concept of needs, in particular the **essential needs of the world's poor, to which overriding priority** should be given; and the idea of **limitations** imposed by the state of technology and social organization on the environment's ability to meet present and future needs." World Commission on Environment and Development (WCED). *Our common future*. Oxford: Oxford University Press, 1987 p. 43.

<sup>18</sup> Idézi: Gyulai (2011)

kiteljesedésének folyamataként értelmezendő (PATAKI 1998). Az ön- és értékmegvalósítás lehetséges útjairól írja BUZA (2011):

- a tevékenységben, amennyiben az élet érelmének megtalálása valamiben a feladat, s az önmegvalósítás csak melléktermék eközben. Az ember, alkot, „megcsinál” valamit a világban, tanul, megismer valamit a világból.
- a szeretetben (közösségi kapcsolatokban, önátadásban), amennyiben a valaki/valami iránti szeretet az élet értelmének a tartalma, egy érték megtalálása; és
- a szenvedésben, ami a „megvalósított múlt értéke”. Az átélés egy attitűdváltás, ami az ember számára a megértést lehetővé teszi. (en- és szün-pátia nincs passio nélkül) Ez az önmegvalósítás királyi útja, mondja V. Frankl, ami mindig rendelkezésünkre áll, akkor is, amikor a másik két út már elveszett.

Többek között GYULAI (2008) hívja fel a figyelmet a fejlődés ciklikus jellegére. Arra a jelenségre, hogy bármely területet vizsgáljuk, legyen az az egyedfejlődés, a fajfejlődés, a társadalmi fejlődés, *„ha van fejlődés (az élő rendszerek tekintetében), akkor annak alapfeltétele, hogy szereplői elbukjanak, vagyis pusztulásukon keresztül vezet az út a fejlődéshez. Ez viszont feltételezi, hogy az, ami utánuk létrejön, az jobb az előzőnél.”* (beszúrás a szerzőtől). A kérdés továbbra is érvényes, hogy miben lesznek jobbak az új szereplők az előzőknél. Amennyiben a fejlődést emberi személy felől közelítjük meg tekintettel MASLOW és FRANKL rendszerére, amelyek annak ellenére, hogy nem feleltethetők meg egymásnak, közösen mutatnak rá az emberre az állatvilágnál jellemzőbb<sup>19</sup> szükségletek és célok jellegére és jelentőségére. A méltóság, a valahová tartozás, a szeretet szükséglete. A MASLOW-i csúcson a függetlenség, az ön- és értékmegvalósítás áll. Ha megfigyeljük, láthatjuk, hogy az út a függésből a függetlenségbe, a dependenciától az autonómiába vezet. Hangsúlyoznunk kell azonban, hogy a fejlődésnek nem itt van a vége! Az autonómia után a heteronómia, az independencia után az interdependencia következik (BUZA, 2012). A függés, függetlenség, szabad elköteleződés, önátadás párhuzamba hozható GYULAI által említett természetben, társadalomban megfigyelhető folyamatokkal.

SEN elméletének egyik alapvető dimenziója az erkölcsi személy cselekvési szabadsága és felelőssége. Az egyén saját életminőségének fokozása mellett más célok elérésére is törekszik, amelyek adott esetben akár saját jóllétével ellentétesek is lehetnek (pl. önzetlenség, áldozatkészség

<sup>19</sup> „Ha Konrád Lorenz állítása igaz, márpedig igaz – hogy későbbi korszakok élőlényei magasabb-rendűek, mint az előző korszakoké, akkor az embernek az állati szint fölött a helye. Ez azt jelenti, hogy minél kevesebb olyan elem fedezhető fel az ember viselkedésében, amely az állatra emlékeztet, annál inkább sikerült az embernek az álltávilág biológiai kötöttségeit – főleg az ösztönöket – maga mögött hagyni. Ebből kiindulva mondhatjuk, hogy a társadalom fejlődésének, – de magának a társadalomnak sem – lehet más kardinális célja, mint annak előmozdítása, hogy az állati szintből kitörő élet minél kifejezettebben emberivé tudjon válni.” Menyhay Imre: Bevezetés az általános szociológiába. A társadalomelmélet alapvető kérdései. Sopron, 2000. Nyugat-Magyarországi Egyetem, 251 p

eseteit). Az erkölcsi személy, mint cselekvő dimenziója tehát az egyén valamennyi célját és választását - ezek megvalósulását (agency achievement) és szabadságát (agency freedom) - releváns információvá teszi a különböző társadalmi állapotok és cselekvések értékelésében. A szabadság szorosan összefügg a tényleges lehetőségekkel, a szabadság értékelése pedig az eredményekkel. (PATAKI 1998)

Amennyiben elfogadjuk, hogy a fejlődés, így a fenntartható fejlődés alapvető iránya és célja a személy, az emberi személy<sup>20</sup>, az emberi képességek kiteljesedése, akkor az alkalmazott fenntarthatósági hatásvizsgálatoknak ezen fejlődési folyamatra, az azt lehetővé tevő keretfeltételekre ható tényezők vizsgálatára is ki kell terjednie.

### 3.2. A fenntarthatóság és a fejlődés kiterjesztése az értékekre

A fogalom értéksemlegesnek tünteti fel a fenntarthatóságot, jogosan emeli ki GÁSPÁR (2012), hogy a *„mind a jelen, mind a jövő szükségletei és értékei lehetnek önpusztítóak”*. A meghatározásba benne rejlik a társadalom, a közösségek, az egyén és életrendszerének szisztematikus önpusztítása, önroncsolása. Mind a fenntarthatóság, mind a fejlődés esetében szükséges a központi értékek kimondása, az értékekről folyó rendszeres párbeszéd lehetőségnek kialakítása, az értékek folyamatos felülvizsgálata és alakulásuk nyomon követése, értékelése. A hatásvizsgálatok küldetése és kutatásunk egyik központi kérdése is ez egyben.

A probléma ennél a pontnál kapcsolódik a jólét és – a „well-being” újabb fordítását alkalmazva – a jól-lét kérdéséhez. A fenntarthatóság gyakorlati értelmezése során egyaránt lényeges a lét minőségének (jó lét) és a megvalósítás módjára (jó lét) vonatkozó szempontok érvényesítése. A fenntarthatóság lényege ugyanis az élet tartalmának (magának az életnek, az életfeltételeknek, a fejlődés értékeinek) és az érte végzett cselekvésnek az egysége, összehangoltsága.

Értelmezésünkben – egyetértve Gyulai Ivánnal – a fenntarthatóság nem a fejlődés időbeliségére, időtartamára utal, hanem annak módjára (GYULAI, 2008). **A fenntarthatóság az élet, az életképesség feltételeinek a fenntartását jelenti, amelyekre építve biztosítható szükség esetén az életképesség erősítése, az élet kibontakozásának, a fejlődésnek az elősegítése.** Az ökológiai szemléletű fenntarthatósági megközelítések alapvetőnek tartják a természetes ökoszisztémák működőképességének megőrzését, amelynek egyik alapvető feltétele, hogy a természeti erőforrásokat csak olyan mértékig szabad használatba venni, amennyiben azok hosszútávon is

---

<sup>20</sup> A személy fogalma minőségileg más, mint az egyén vagy az individuum. A személy egy viszonyfogalom: intenzív kölcsönhatásban él egész környezetével, a számára feltáruló természeti és társadalmi világgal, a többi emberrel.



folyamatosan biztosítani tudják szolgáltatásaikat<sup>21</sup>. Robert Constanza fenntarthatósággal kapcsolatos definíciója jól szemlélteti a megközelítés lényegét: „*Fenntartható az az állapot, ami biztosítja az ökoszisztémák számára a minimum körülményeket ahhoz, hogy azok stabilak és rugalmasak legyenek. A fenntarthatóság egy reláció a humán gazdasági rendszerek és egy dinamikusabb, de általában lassabban változó ökológiai rendszer között, amelyben: 1. az emberi élet fennmaradása hosszú távon biztosított; 2. az egyénnek lehetősége van saját és családja jólétének biztosítására; 3. az emberi társadalmak, kultúrák fejlődni képesek, de amelyben az emberi aktivitás hatásai korlátok között vannak azért, hogy ne rombolja le a diverzitást, a komplexitást és az ökológiai életfenntartó funkciókat.*” (Idézi: GYULAI 2008)

A fenntarthatóság az emberi és különböző élőlények és élőrendszerek életének, életfeltételeinek a biztosítására terjed ki. A fogalom gyakorlati értelmezését segíti, ha hozzá tesszük, hogy az ökológiai rendszerek működésének, mint organizációnak saját belső folyamatainak (belső szabályozás; külső behatások elleni védekező képesség, irányított külső kapcsolatok; belső produkció és az ehhez tartozó információk, GÁNTI (2000)<sup>22</sup> megvalósulását garantáló odafigyelést, gondoskodást jelent az egyén és a társadalom részéről. Másrészt emberi oldalát tekintve a személytől a közösségeken át a különböző szerveződési formákig legyen az önkormányzat, üzleti vállalkozások, civil szervezetek, táji közösségek, régiók tekintetében a szubszidiaritás garantálását jelenti (értelmezését lásd az 5.1.4.1 pontban). Tulajdonképpen mindkét eset a szubszidiaritás tárgykörébe sorolható, hiszen alapvetően az élő rendszerek, az ökoszisztémák és a személy, illetve különböző társadalmi alakulatok (család, közösség, település) esetében is arról van szó, hogy a saját adottságaikra építve, adottságaikat, képességeiket kibontakoztatva működhessenek, élhessenek. A társadalom részéről az élő rendszerekkel való együttélés során azok megismerése és belső törvényszerűségük, működésük tiszteletben tartásával, ahhoz alkalmazkodva alakítsa saját életét. Az alkalmazkodás útjait és a beavatkozások hatásait hivatott a hatásvizsgálat értékelni és a lehetőségekhez mérten előre jelezni.

Ezzel szemben a fejlődés, annak tudatos volta alapvetően az emberi közösség sajátja, mivel az élőrendszerekben zajló fejlődési folyamatok – ha beszélhetünk ilyenről – az élőrendszerek, az ökoszisztémák esetében saját törvényszerűségei szerint zajlik. Az emberi tudatossága és a személy szabadsága okán saját fejlődésért felelős, amelybe bele tartozik az élőrendszerekkel való viszony fejlődése, fejlesztése is.

<sup>21</sup> Jól szemlélteti ezt a megközelítést a német hatásvizsgálat kifejezés is, amely a környezet terhelhetőségére utal: *Umweltverträglichkeit Prüfung*.

<sup>22</sup> GÁNTI 2000 103. o

A fenntarthatósággal és a fejlődéssel kapcsolatos vizsgálódásom középpontjába az emberi, társadalmi (egyéni, közösségi és szervezeti, intézményi) fejlődés és az ember-természet viszony áll<sup>23</sup>. Kutatásom során a társadalmi értékek, intézményi és jogi szabályozási hatásvizsgálati kapcsolatát vizsgálom. Nem tárgya kutatásomnak a gazdasági rendszerek belső működésének elemzése a fenntarthatóság és fejlődés szempontjából.

Áttekintve a meghatározásokat, két központi tényező, érték jelentőségét emelem ki. Egyik tényező az **emberi élet** fenntartásának és (**a személy**) kibontakozásához szükséges feltételek biztosítása, a másik tényező az ökológiai eltartó-képesség, illetve az **ökoszisztémák** stabilitásának, rugalmasságának és életfenntartó funkcióinak megőrzése. A két tényező, együttesen: **élettémák**, a Föld életének letéteményeseit, az élet megvalósítóit foglalja magába (minden élőlényt, beleértve az embert és ezen élőlények kapcsolatrendszerét). Ezen két tényező, **mint tartalmi érték** várhatóan központi szerepet kap a fenntarthatósági hatásvizsgálatokban és az alapjául szolgáló értékrendekben, intézményi és kulturális szemléletben. Másrészt pedig az emberi (személy és közösségek) életét és az ökoszisztémák **szubszidiaritás** alapelve mentén történő kezelése, segítése, megerősítése, rehabilitációja, **mint eljárási érték** szintén központi szerepet kell hogy kapjon a keretfeltételek alakítása és hatásvizsgálati értékelése során.

### 3.3. Az előző, a jelen és a jövő generációk közötti kapcsolat – időszemlélet

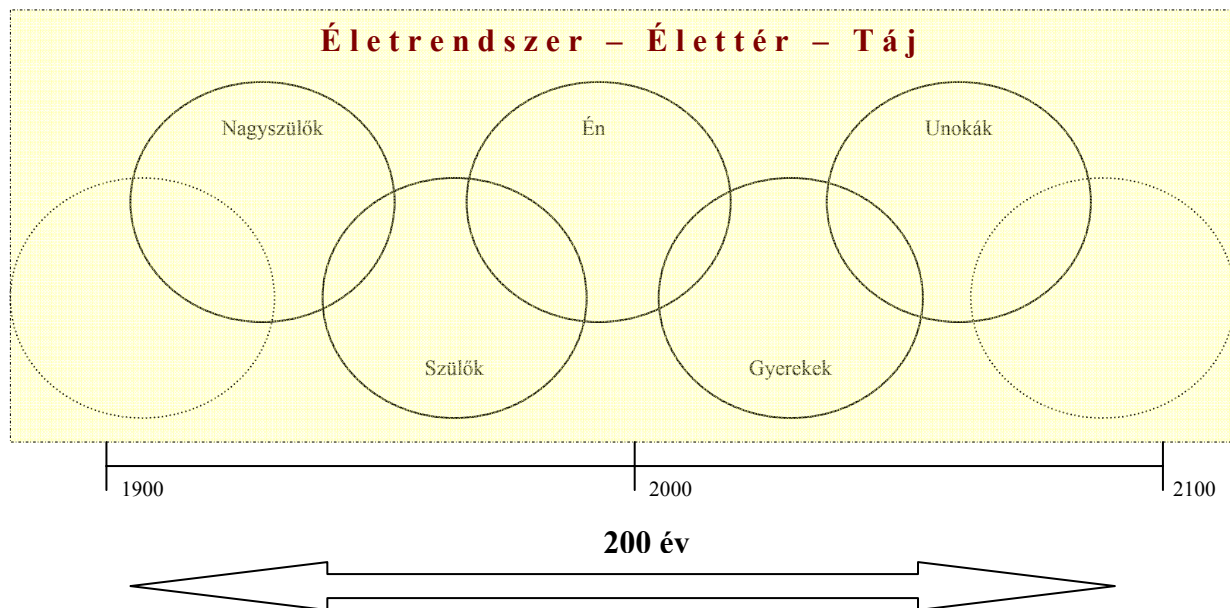
Mi alapján fogalmazzák meg az egyes generációk az életminőségüket és igényeiket? Hogyan hat felnövekvő nemzedékek egyéni fejlődésére és társas kapcsolataira a felnőtt nemzedékkel és az örökölt anyagi, szellemi környezettel, tudásrendszerekkel való viszony? Milyen jelentősége van a generációkon belüli és a generációkat összekapcsoló időszemléletnek a tervezési és irányítási rendszerekben? A megfogalmazódó kérdések kívül esnek az eredeti definíció keretein, mivel az csak a jelen és a jövő generáció igényeit, azonban nincs szó a generációkon belüli és a jelen és a megelőző generációk közötti kapcsolatról. A fenntarthatóság, mint a fejlődés alapjait biztosító cselekvési szemlélet alapvetően tanuláson alapul, ahogy már említettem a folyamatos tanulás az életrendszerekről és önmagunkról, mint személyről, közösségi lényről, illetve kapcsolatrendszereinkről. A fenntarthatósági szemlélet kialakítása nem nélkülözheti az előző generációk tapasztalataira és tudására épülő ismereteket, de a tájban és az élő rendszerekben bekövetkezett változások, kialakult értékek (pl. biológiai sokféleség, vagy tájhasználat során

---

<sup>23</sup> Ebben az értelemben a fenntartás a fejlődési és életben maradási keretek, határok folyamatos keresését jelenti, míg a fejlődés célra irányultságot, minőségi vonzásban teljesülő, kiteljesedő folyamatot jelent, amelynek a nem határait keressük, hanem az irányát, a célját, vonalvezetését, az utat magát. Célok és értékek nélkül nem értelmezhető a fenntartható fejlődés lásd Gáspár Tamás (2012)

kialakult élőhelyek) ismeretét (lásd az 7. mellékletben áttekintést az **akció-hatás-visszacsatolás hatásvizsgálati alampinta történeti ökológiai alapjairól**).

Az eredeti meghatározás már kinyitja a kaput a jövő távlatai és a generációs kapcsolatok felé, azonban, ha megvizsgáljuk a generációk egymásra hatásának jellegzetességeit és folyamatait, akkor nem hagyhatjuk figyelmen kívül a generációkon belüli (intragenerációs) és a megelőző és a jövő generációk közötti (intergenerációs) kapcsolatok sajátosságait és időtávjait. Az előző generációktól örökölt és a jövő generációknak kapott, átadott élőrendszerek, erőforrások és a táj mellette a generációk által felhalmozott tudás és értéktapasztalat, erkölcsi tudás is meghatározó tényező a fenntarthatósági szemlélet alakulásában.



5. ábra Kiterjesztett jelen – időtáv, amely jelen van életünk során (SLAUGHTER, 1995 és GÁSPÁR 2008 alapján)

SLAUGHTER (1995) kiterjesztett jelenként értelmezi azt a múltba és jövőbe nyúló időszakot, amelyet az ember személyes tapasztalatai képesek átfogni. GÁSPÁR (2008) kiegészíti, hogy az egyes korosztályok ténylegesen egyidejűleg is léteznek, illetve az értékek átívelnek a korosztályokon, társadalmi struktúra és egyéni tudatosság szerint. A generációk által felhalmozott, rögzített tudás, tapasztalat csak akkor nem merevedik meg, vagy vész el, és szolgálja az életrendszer állandó változásának törvényét, ha állandóan aktualizálják, újra értelmezik a kor igényei és kérdései szerint, valamint lehetőséget adnak a visszacsatolásra a cselekvő, döntéshozó igényei és kérdései szerint. **A fenntarthatósági hatásvizsgálat ennek a visszacsatolásnak, kérdésfeltevésnek, kommunikációnak az egyik figyelemre méltó csatornája.**

### 3.4. A fenntarthatóság területi vonatkoztatása – térszemlélet

Minden beavatkozás – közvetve vagy közvetlenül – hat a tájalkotó elemekre, így a tájháztartásra, tájszerkezetre, azaz a táj egészére, hangsúlyozza CSEMEZ (1996). A beavatkozások azonban „nemcsak” a tájra, hanem egymásra is hatnak, ritkán közömbösek a különböző hatások, gyakran kioltják, vagy erősítik egymás kedvező vagy kedvezőtlen következményeit, amellyel az ember saját életfeltételeit és a tájban működő élő rendszereket, ökoszisztémákra is jelentős hatással lehet. A fenntarthatóság területi szempontból egy harmadik összefüggésben is lényeges, ez pedig a térben zajló kommunikáció, amely két irányú. Egyfelől ütközteti és egymáshoz csiszolja mindazokat a tapasztalatokat, amelyeket az egyének megosztanak a közösségükkel. Másfelől magába foglalja az életrendszer-szemlélet és –gyakorlat folyamatos megosztását a közösséggel, azaz önmaga kommunikációját minden egyéne által és azok egyéni látásmódja szerint. (GÁSPÁR 2008) Mindez a táj érzékelésében, a tájhoz kötődően megfogalmazódó táji identitásban és közösségi tudatban fogalmazódik meg. A tér átfogása, a széles értelemben vett kommunikáció tehát nem csupán horizontális, illetve alulról felfelé való mozgás a társadalomban, hanem felülről lefelé való mozgás is: az egység állandó tudatosítása. (GÁSPÁR 2008, KISS 2001, NYÍRI 2000).

A táj, mint térkategória (lásd részletesebben az 5.3. pontban), összetartozást, egységet, komplexitást, ökoszisztémák együttesét, ember és természet kapcsolatát és annak átalakuló és felhalmozódó tapasztalatait, hagyományát megőrző térbeliséget egyaránt jelent. (CSEMEZ 1996) Fogalma nélkülözhetetlennek tűnik a fenntarthatósági szemlélet, az életfeltételek felismerése, az élet, annak teljességének megélése nagyban korlátozódik aszerint, hogy az ember tudatossága milyen szintű, és mekkora kiterjedésű rendszer komplexitását képes átfogni fenntarthatósága érdekében. (GÁSPÁR 2008) A táj, és a térbeliség szerepét a fenntarthatósági hatásvizsgálat, és annak keretfeltételei szempontjából az 5.3. pontban mutatom be.

### **3.5. Akció-hatás-visszacsatolás hatásvizsgálati alaplanta a rendszergondolkodásban**

GYULAI (2008) a rendszerszemlélet fontosságára hívja fel a figyelmet. „A jobb, a fejlődés értelmét csak rendszerszinten lehet megtalálni. Mivel minden rendszer része, alrendszere egy nagyobb rendszernek, így mindennek van környezete. A környezet magában hordozza a változás lehetőségét, pontosabban kényszerét. A környezet változása alkalmazkodásra kényszeríti a részt.” Az élőrendszerek: élőlények, közösségek, társadalom stb.) alapvető jellemzője a folyton változó környezethez való alkalmazkodás. A fejlődés GYULAI (2008) szerint nem más mint „jobbá lenni az alkalmazkodásban a folyton változó környezethez.”

Lányi tovább megy az alkalmazkodás követelményénél. A fejlődés alapvető kritériumának azt jelöli meg, hogy az adott rendszer életében olyan változást jelentsen, amely a rendszernek a létalapjait erősíti meg. Ellenkező esetben nem beszélhetünk fejlődésről csak hanyatlásról.<sup>24</sup>

Napjainkban azonban nemcsak a fejlődés, hanem az élet fenntartása válik kérdésessé a jelenlegi társadalom és természet közötti viszony és emberi tevékenység fenntartásával. Erre a veszélyre hívta fel a figyelmet 1992-ben ezerhatszáz tudós, köztük 102 Nobel-díjas.<sup>25</sup> Az idézett szöveg elsősorban az **ember és természet viszonyának problémáit** hangsúlyozza, a dokumentum azonban, más felszólalók mellett kitér az ember természethez való viszonyát is meghatározó **önmagával és a közösséggel, a társadalommal alakuló kapcsolatának rendezetlenségére, problémáira** is. Mindkét témakör rendkívül komplex rendszert alkot önmagában is, nem beszélve összetett kapcsolatrendszerükről. A következő néhány pontban a rendszerszemlélet és a rendszergondolkodás által kínált eszközöket és szemléletmódot tekintjük át a fenntarthatóság értelmezését és a hatásvizsgálatok eredményes alkalmazását segítő céljal.

### 3.5.1. A rendszergondolkodás szemlélete

A rendszergondolkodás lényege<sup>26</sup> a szemlélet- és gondolkodásmód-váltás. Ne a lineáris ok-okozat összefüggésekre, hanem a szövevényes kölcsönhatásokra, a részletkomplexitás helyett, a dinamikus komplexitásra fordítsuk a figyelmünket. Ne a kimerevített mozzanatokra, hanem a változási folyamatokra koncentráljunk. Ahhoz, hogy a rendszergondolkodást ténylegesen hatásvizsgálati, döntéshozatali gyakorlatban alkalmazni tudjuk, a legfontosabb, hogy megértsük a visszacsatolás fogalmát, azt hogy az egyes folyamatok miként erősítik, vagy épp kiegyensúlyozzák egymást. Így leszünk képesek felismerni az újra meg újra jelentkező rendszer(arche)típusokat *(lásd 8. mellékletben)* és a hatás-visszahatás jelenségét feltárni a különböző hatásvizsgálati folyamatokban.

### 3.5.2. Visszacsatolások és beavatkozások a rendszergondolkodásban

A hatásvizsgálatok rendszerét és gyakorlatát tekintve *(lásd 2. és 6. fejezet)* megállapíthatjuk, hogy alapvető célja a döntéshozatali, illetve tervezési folyamatba való visszacsatolások kialakítása és működtetése. A hatásvizsgálatok fejlesztése tekintetében érdemes körüljárni, hogy a

<sup>24</sup> Lányi András, szerző interjúja, 2010.

<sup>25</sup> „Human beings and the natural world are on a collision course. Human activities inflict harsh and often irreversible damage on the environment and on critical resources. If not checked, many of our current practices put at serious risk the future that we wish for human society and the plant and animal kingdoms, and may so alter the living world that it will be unable to sustain life in the manner that we know. Fundamental changes are urgent if we are to avoid the collision our present course will bring about.” World Scientists’ Warning to Humanity, 1992.

<sup>26</sup> „A rendszergondolkodás az az alapelv, amelynek segítségével az összefüggő egészet láthatjuk, amelynek révén előtűnnek a dolgok kölcsönhatásai, és a statikus „állóképek helyett inkább a változás mintáit figyelhetjük meg. ... Az utóbbi harminc év során a rendszergondolkodás eszközeit rengeteg vállalati, nagyvárosi, helyi, gazdasági, politikai, ökológiai, sőt még fiziológiai összefüggés megértéséhez is alkalmazták.” (Senge, 1994.)

rendszer szemléletben hogyan értelmezik a visszacsatolások fogalmát. A rendszergondolkodás két visszacsatolási típust különböztet meg: (1) a pozitív vagy más néven öngerjesztő vagy felerősítő, illetve a (2) negatív vagy más néven kiegyensúlyozó visszacsatolási hurkokat. Az öngerjesztő visszacsatolás jelensége olyan hatások láncolata, amely önmagába visszatérve öngerjesztő változásokat hoz létre. Ilyen például a kamatos kamattal befektetett tőke, amely exponenciális növekedést produkál, vagy ilyen a népesség növekedés, magában hordják az öngerjesztő visszacsatolás lehetőségét a nagyvárosok körüli agglomerációk beépítési folyamatai, vagy a korrupció és az erőszak jelenségei is. A kiegyensúlyozó vagy negatív visszacsatolási hurkok stabilizáló hatást fejtenek ki, abban az értelemben, hogy az öngerjesztő hatásokkal szemben ellenhatást gyakorolnak, így a hatást megfordítják, kiegyensúlyozzák. A két visszacsatolási típus elkülönítésének legegyszerűbb módja, hogy amennyiben a vizsgált értékek egy irányba változnak (pl. a termőréteg csökkenésével a növényzet degradálódik) akkor felerősítő, ha pedig irányuk eltér (pl. a nagyobb halálozás kisebb populációméretet eredményez) kiegyensúlyozó visszacsatolással van dolgunk (Senge, 1998.).

Jelentős mértékű kihívás a komplex rendszerekben felismerni ezen visszacsatolási hurkokat. A rendszergondolkodás és a tanuló szervezetek kialakításának elmélete és gyakorlata kilenc rendszerarchetípust azonosított (*lásd 7. mellékletben*), amelyek használhatók a fenntarthatósági hatásvizsgálatokban egyrészt a jelenlegi problémák azonosítása, másrészt a jövőbeli tevékenységek tervezése, illetve a várható hatások azonosítására (Senge, 1998). A hatásvizsgálatok alapvető célja, hogy a döntéshozatal vagy a tervezés során feltárt már létező vagy várhatóan későbbi időpontban bekövetkező problémák, negatív következmények megelőzése érdekében beavatkozásokat javasoljon, vagy értékeljen. A rendszergondolkodás eredményei ebben a tekintetben, két szempontcsoport mentén is alkalmazhatók (*lásd 8. mellékletben*). Egyik szempontcsoport a vizsgált rendszerek aktuális problémájához illeszkedő, megfelelő beavatkozási pontok meghatározásához nyújt segítséget, míg a másik szempontcsoport a rendszerekbe való beavatkozással kapcsolatos óvatosságra és tiszteletre hívja fel a figyelmet és kínál megoldásokat.

### 3.5.3. Határok, korlátok

A kutatók felhívják a figyelmet, hogy az *élet fenntartása került veszélybe* az emberiség tevékenységének következtében (RICKSTRÖM 2009). Ugyanakkor szemtanúi és részesei, támogatói vagyunk annak a növekedésorientált politikának, amely által azt reméljük, hogy a növekedés egyre jobb életfeltételeket biztosít számunkra. Mind a gazdag, mind a szegény világ a növekedésben látja a problémák orvoslásának lehetőségét. Annak ellenére így van, hogy „A

*növekedés határai*” (1972) és a *30 év múltán* átdolgozott 2004-es kiadásának szerzői<sup>27</sup> a rendszerszemlélet, rendszerelemzés módszerét alkalmazva, rengeteg adattal alátámasztva jutottak arra a felismerésre, hogy 1980-as évek végétől a Föld népei többet használnak fel a bolygónk által évente megtermelt erőforrásokból, mint amennyi abban az évben újratermelhető lehetett volna. Azaz a társadalom ökológiai lábnyoma<sup>28</sup> túlnőtt (túllőtt) a Föld kapacitásán.

Az emberiség 2010-ben némileg kevesebb, mint 9 hónap alatt, **2012-ben augusztus 22-ére**, felélte a teljes évre rendelkezésre álló ökológiai erőforrások és szolgáltatások „költségvetését” – állítja a kaliforniai székhelyű kutató szervezet, a [Global Footprint Network](#).

A szerzők szerint a túllövésnek három alapvető oka van akár a személyes életünket, egy közösséget, egy várost, egy tájat vagy a földi dimenziókat tekintjük. Az első a *növekedés, a gyorsulás és a hirtelen változás*. A második annak a *korlátnak vagy gátnak megléte*, amelyen túl a rendszer már nem működik biztonságosan. A harmadik az a *késés vagy tévedés*, amely a rendszernek korlátain belüli működését szolgáló helyzetfelismerésben és reakciókban következik be.<sup>29</sup> Ezen három oknak megléte szükséges és elégséges feltétele annak, hogy a túllövés bekövetkezzen.

A hatásvizsgálatok mindhárom ok kezelésében szerepet játszhatnak, azonban elsődleges feladatuk harmadikként említett késés vagy tévedés elkerülése, a visszacsatolási mechanizmusok működésbehozásával. Itt kell megemlíteni a hatásvizsgálatoktól elvárható eredményesség és összekapcsoltság jelentőségét, amely átfogó tanulási, tudásmenedzsment folyamat része. Amely tanulás a társadalom, a közösség és a természeti környezet, az ökoszisztémák működésének megértésére és az emberi tevékenységek egymáshoz, illetve a természeti környezet működéséhez illesztésére irányul. Ezen tanulási folyamat és tudásmenedzsment megvalósulása nélkül a hatásvizsgálati gyakorlat „fügefalevélként” takarja, fedi el az élet és a fejlődés feltételeinek felszámolását, a fenntartóság elvesztését.

### 3.5.4. Reziliencia, mint a fenntarthatóság egyik alapvető kritériuma

A fenntarthatóságot vizsgálva az élő rendszereket érintően az ökoszisztémákra és a társadalom tagjaira, egyénekre, közösségekre vonatkozóan a reziliencia (rugalmas megküzdő képesség) egyre szélesebb körben használt fogalmára bukkanunk. A hatásvizsgálati szakma is egyre többet foglalkozik a fogalom alkalmazásának lehetőségével főként a stratégiai környezeti vizsgálatokat, és

<sup>27</sup> Donella Meadows, Jorgen Randers és Dennis Meadows (2005): *A növekedés határai harminc év múltán*, Kossuth Kiadó, Budapest

<sup>28</sup> M. Wackernagel et al.: „Ecological Footprints of Nations: How Much Nature Do They Use? How Much Nature Do They Have?” (Xalapa, Mexico: Centro de Estudios para la Sustentabilidad, March 10, 1997) és a World Wild Found Living Planet Report 2002 (Gland, Switzerland: WWF, 2002)

<sup>29</sup> Ez utóbbi tényezőhöz kapcsolódik dolgozatomban központi témája a hatásvizsgálatok és értékek témaköre. Alapvető kérdés ugyanis, hogy hogyan tudatosítjuk, alakítjuk és kezeljük az emberi tevékenységekhez és az ökológiai rendszer működéséhez kapcsolódó visszacsatolásokat.

a fenntarthatósági vizsgálatokat érintően. (A szerző is tagja az IAIA keretében a témában szerveződött nemzetközi munkacsoportnak). Számos kutató a fenntarthatóság egyik alapfogalmának tekinti (Meadows, 2012.). Jelentése: rugalmas megküzdő, ellenállási képesség, azaz valamely rendszernek – legyen az egy egyén, egy szervezet, egy ökoszisztéma, vagy éppen egy anyagfajta – azon reaktív képessége, hogy erőteljes, meg-megújuló, vagy akár sokszerű külső hatásokhoz sikeresen adaptálódjék.

Két szemléleti megközelítés, definíció létezik az irodalomban.<sup>30</sup> Az első definíció értelmében a reziliencia annak a mértéktartománya, amelyen belül a rendszer megőrzi belső egyensúlyát a ráható erők ellenében. A második definícióban ártértelmeződik a stabilitás fogalma: a rendszer az őt a korábbi egyensúlyi állapotából kibillentő erőhatásra úgy reagál, hogy rugalmas módon új egyensúlyra tesz szert. Ez az átfogóbb, ökológiai értelemben vett reziliencia, amelynek mértéke attól függ, hogy mekkora ráható erő szükséges egy reorganizációs folyamat beindulásához, amely a rendszert stabil állapotából transzformálja egy másik stabil állapotba. Míg az első definíció egy rendszer hatékonyságára, teherbíró képességére (*efficiency*), kontroll-állandóságára és az előreláthatóságra, kiszámíthatóságra összpontosít, a második a szívósságra, a perzisztenciára, az adaptivitási készségre, a változékonyságra és a megjósolhatatlanságra. A reziliencia konszubsztanciális fogalom: külön elemzés nélkül szétválaszthatatlan módon egyszerre jelenti rendszerek belső stabilitásának és a megváltozott környezeti viszonyokhoz való alkalmazkodási („túlélési” avagy „megbirkózási”) képességének küszöb-tartományát.

A Stockholmi Reziliencia Központ munkatársai hat központi témakörben foglalták össze a reziliencia szemléletű megközelítés jelentőségét:

- (1) *Átalakítás*: a reziliencia szemlélet segítségünkre van annak megértésében, hogy az ökológiai-társadalmi rendszerekben hogyan indulnak, indíthatók és irányítódnak és irányíthatók a nagyléptékű átalakulások. (OLSSON et al. 2004, FOLKE et al. 2009)
- (2) *Rendszerváltozás*: az ökológiai-társadalmi rendszerek átbillenési vagy küszöbponthoz, amelyek nagyléptékű átalakulásokat indíthatnak el. (FOLKE et al. 2011)
- (3) *Alkalmazkodó kormányzás, irányítás*: az ökológiai-társadalmi rendszerek irányítása rendkívül összetett és egyre inkább változó világ, amely a tanulásra épülő, rugalmas együttműködést igényli. (FOLKE et al. 2005)
- (4) *Ökológiai-társadalmi innováció*: a technológiai és társadalmi fejlesztéseknek az ökoszisztéma dinamikájára érzékenyebbnak, és a bolygónk különböző szempontból meghatározható és egymással összefüggésben változó, egymásra ható határait tekintettel, tisztelettel kell lennie. (STEFFEN et al. 2011)
- (5) *Ökológiai-társadalmi csapdák*: az ökológiai-társadalmi visszacsatolások közötti kölcsönhatások felismerése segít elkerülni a fenntarthatatlan megoldások és az ökológiai-társadalmi csapdák kialakulását. (CONSTANZA et al. 2007)
- (6) *Tudásmenedzsment és tanulás*: az ökológiai-társadalmi rendszerek sajátosságaival, dinamikájával kapcsolatos tudásmenedzsment és egyéni, társadalmi tanulás együttesen erősíti az intézmények megfelelőségét az ökoszisztémák szempontjából. (OLSSON et al. 2004)

<sup>30</sup> C. S. Holling, „Two Cultures of Ecology”, *Conservation Ecology*, 2, 1998, 2, 4. o. ld.



## **4. A hatásvizsgálatok és a fenntarthatóság értékrendi alapjainak vizsgálata**

A fenntarthatóság és a fejlődés fogalmait vizsgálva láthattuk, hogy sok szerző és számos kutatás kiemeli az értékek és az értékrendek szerepét a fenntarthatóság és a fejlődés vonatkozásában. Nem kerülhetjük meg a kutatás során az értékutatás témánk szempontjából lényeges elemeinek, eredményeinek áttekintését és az értékek felismerésében és érvényesítésében meghatározó szerepet játszó elméleti szempontok elemzését.

Az értékekre vonatkozó vizsgálatom célja, hogy a feltárjam a különböző értékfelfogások és értékrendi típusok, érvényesülésük szerepét, lehetőségét és kereteit, hogy az eredményekre építve a döntéshozatali, tervezési, hatásvizsgálati folyamatokban, illetve az intézményi keretek kialakításában megérthessük az értékek érvényesülésének szerepét.

### **4.1. Az értékutatásról**

Az értékek eszméje évezredek óta újra és újra a gondolkodók, a kutatók érdeklődésének középpontjába kerül. Az utóbbi évtizedekben és különösen most környezeti, társadalmi és gazdasági szempontból is válságos időszakokban egyre erősödő figyelem irányul az egyéni és társadalmi döntésekre és a döntéseket befolyásoló értékek felé. Az érték az, amely rámutat arra, hogy világ dolgai és eseményei, tényei, lehetőségei és veszélyei között meg kell különböztetnünk az életbevágóan fontosakat és a kevésbé fontosakat, legyenek azok személyes vagy közösségi viszonylatúak, az emberiség egészéhez kapcsolódók, vagy akár metafizikai értelműek (Hajnal, 1987).<sup>31</sup>

Talán nincs is kultúra és társadalom, amelynek alapélményei között ne fedeznénk föl a tudatos értékélmények valamilyen változatát. Úgy tűnik, hogy a tudatos értékélmények képei ritkán azonosak, mert az értékek vizsgálói sem ugyanarra érzékenyek. Minden korban, így a jelenkori értékvizsgálatoknak is megvan a maguk sajátos érzékenysége és ez ki is fejeződik az értékjelenségekről elgondolt tudományos és nem tudományos képekben. Érdemes ezért, akár a teljesség igénye nélkül is megemlíteni néhányat az értékvizsgálatok sajátosságai közül.

Az elmúlt évtizedekben egyre többen vizsgálják azt, hogy miért és miben lényegesek az értékélményeink. Az is vizsgálat tárgya, hogy az értékeléseknek milyen típusai, típuscsoportjai jellemzők bizonyos egyénekre, társadalmi csoportokra, generációkra, mozgalmakra és a közös értéktípust vallóknak milyen a számszerű megoszlása a többiekhez képest. Azt is mind többen

---

<sup>31</sup> A fenntartható fejlődés kérdéskörét vizsgálva mind a négy viszonylatban felmerül az értékek és viszonyrendszerük megismerésének igénye.

vizsgálják, hogy az értékek típusaihoz miként kapcsolódnak más jelenségtípusok – például az életmód, réteghelyzet, a település, a gazdasági helyzet, a műveltség, a szakképzettség – vagy az ilyen jelenségtípusok változásával értelmezett történelmi változások. Az említett vizsgálatokban az értéknézetek vannak a figyelem középpontjában, azért nevezik ezeket mono-paradigmás vizsgálatoknak.

Több kutató azonban úgy teszi fel az alapkérdést: mely más paradigmákkal együtt van értelme az érték-paradigma használatának? Arra is találhatunk példát, hogy nem az érték-paradigma foglal el kitüntetett szerepet a vizsgálatban, hanem mondjuk az életmód, vagy az életminőség vagy a viselkedéskultúra, vagy a deviánsviselkedés – erről vélik azt, hogy az érték-paradigma nélkül nem lehet róluk értelmesen gondolkodni.

Ha a politológiai kutatásokat tekintjük, akkor azt láthatjuk, hogy nem közvetlenül, hanem áttételes értelmezéssel vizsgálják az értékjelenségeket. A politológiában az egyik kitüntetett tárgykör az érdek és a hatalom, olyan jellegű vonatkozásokban, mint az érdekviszonyok, különböző érdekegyeztető formák, a tulajdonviszonyok által meghatározott hatalmi és érdekviszonyok stb. A politológiai kutatásokban az érdeket úgy fogják föl, mint az érték valamiféle dinamizált – cselekvésre készítő vagy nem készítő – megnyilvánulását. Ez a szemléleti megközelítés áll legközelebb az általam a kutatás során képviselt nézethez.

A különböző szervezetek közvetett állami szabályozása szintén az érdekek, érdekviszonyokhoz kapcsolódó sajátos működési forma, és értékeszméje a politológiai kutatásokban tapasztalható szemlélethez hasonlóan analóg módon kapcsolódik az érdek eszméjével, csupán szűkebb az értelmezési tartománya.

Az értékvizsgálatok típusai közül kiemelt néhány példa rámutat arra az összefüggésre a szervezetek korszerű vezetésében és a társadalmi döntések tárgykörében, hogy a jelentős szerepet játszó döntéshozókról, szereplőkről és döntési folyamatokról nemcsak racionális, hanem érdek-érték értelmű megfontolások alapján is gondolkodnak, illetve döntenek.

## **4.2. Értékek és értékrendek az értékelmélet és a szociológiai szemszögéből**

Mindenek előtt a filozófiai értékelmélet szemszögéből foglaljuk össze az értékek fogalmával kapcsolatos álláspontokat. Az ember a környező világ tárgyait, jelenségeit megismeri és ismeretét ítéletek alakjában fejezi ki. Az ítéletek két csoportba sorolhatók be: egyikbe a tényítéletek, míg a másik az értékítéletek tartoznak. A tárgyakra és jelenségekre alkotott ténymegállapítások és értékelések sokrétű összeszövődésben találhatók. A tényeket és az értéket rendkívül nehéz feladat szétválasztani. Az értékítéletekkel nemcsak annyit állítunk, hogy valami értékes, hanem az

értékesség között fokozatokat állítunk fel. Kérdés, hogy milyen alapon tudjuk az értékeket egymással összehasonlítani, összemérni. Vannak olyan dolgok, amelyeket önmagukban értékesnek tartunk, másokat ellenben csak azért tartunk értékesnek, mert velük, mint eszközökkel, értékes dolgokat érhetünk el. Ilyen esetekben azt mondjuk, hogy az illető dolognak levezetett, leszármaztatott, közvetett értéke van. Nyilvánvaló, hogy sok dolog egyik ember számára önmagában értékes lehet, míg ugyanannak a dolognak mások előtt csak közvetett értéke van. „Az értékelmélet fő feladata azoknak az alapértékeknek a feltárása, amelyből minden más az értékességét nyeri. Annak megállapítása, hogy valami mennyiben járul hozzá ezeknek az alapértékeknek a megvalósításához, már csak másodrendű feladat” – írja Bognár Cecil (1924).

Az értékelméletben megkülönböztetnek relatív és abszolút értéket. Vannak, akik csak relatív értékeket ismernek (Ehrenfels, 1894), mások ellenben vallják az abszolút értékek létezését is (Bognár, 1923). Minkét táborban nagyon különböző felfogásokat találunk. A legtöbb filozófiai rendszer, ha nem foglalkozik is kimondottan ezzel a kérdéssel, színezetét mégis onnan nyeri, hogy megalkotójának mi volt erre vonatkozóan a felfogása. Ha relatív értékeket tekintjük, megállapíthatjuk, hogy az az értékelő alanytól függ, vagyis az értékesség onnan származik, hogy valaki értékeli, míg az abszolút érték független attól, hogy értékeli-e valaki vagy sem. Aminek abszolút értéke van, az értékes akkor is, ha senki sem értékeli, ha értékességét senki sem értékeli, ha értékességét senki fel sem ismeri. A relativizmus alapján állva nem beszélhetnénk fejlődésről, haladásról, mert erről az álláspontból tekintve a dolgokat, minden úgy van helyesen, ahogy van és az egyetlen lehetséges haladás, ahogyan a dolgok valóban kialakulnak.

Az értékelés természetében rejlik azonban, hogy irányító elveket, normákat keresünk, amelyekhez igazodniuk kell az értékelésünknek és nem pedig megfordítva. Olyan normákat keresünk, amelyek függetlenek tőlünk, amelyek érvényesek akkor is, ha az emberek nem ismerik, vagy nem alkalmazzák őket. Az értékítéletek helyességére nézve nincs más kritériumunk, mint az evidencia, a közvetlen belátás.

Az értékelmélet háromféle **abszolút értéket** határoz meg: az igazság, jóság és szépség. Másként mondván megkülönböztetnek logikai, erkölcsi (etikai) és esztétikai értékeket. Ezek az értékek nem a kereslettől, nem az emberek tetszésétől, ízlésétől függenek, a rájuk vonatkozó ítéletek norma-jellegűek, amelyekhez nekünk kell igazodnunk. Az ide tartozó értékek nem onnan származnak, hogy valamely cél megvalósítására eszközül szolgálnak, hanem önmagukban értékesek. Az abszolút értékek mellett találunk **relatív értékeket** is, amelyek az egyes egyénekre vonatkozóan érvényesek, vagy pedig olyanok, amelyek az emberek egyes csoportjaira érvényesek. A relatív értékek tudományos és gyakorlati szempontból is kiemelkedő típusa a gazdasági értékek csoportja. A relatív értékek körébe sorolja Morel (1989) a szociális, közösségi értékeket, vagy más néven **társadalmi**

**értékeket.** Morel (1989) a társadalmi értékek alatt, nézeteknek egy meghatározó csoportját értjük, melyek egy adott szempont szerinti fontosság vagy kíváncs voltuk alapján rangsorolják a személyeket és dolgokat. Azok a személyes, az egyéni értékrenden túli, közös nézetek, amelyek egyes társadalmi egységek tagjaira érvényesek.

Andorka (1992) meghatározása szerint „*az értékek olyan kulturális alapelvek, amelyek kifejezik azt, hogy az adott társadalomban mit tartanak kíváncsoknak és fontosnak*”. Az értékek rendszerre szerveződve értékrendet alkotnak. Morel (1989) a kultúra alatt azon normák rendszeregyüttesét érti, amelyek a társadalom minden egyes tagjának magatartását szabályozzák, és egy többé-kevésbé homogén és többé-kevésbé folytonosan hierarchikus, de mindenképpen egy összefüggő egységet képező értékrendszeren alapulnak. Az empirikus tudomány keretein belül vizsgált értékviszonylagosság, csak a társadalom által alkotott és általa közvetített (felfogás, interpretáció, megfogalmazás) értékekre vonatkozik, és semmilyen módon nem érinti az abszolút vagy végső értékek létének kérdését. A normák és az értékek viszonyára vonatkozóan, kiemeli Morel (1989), hogy az értékek biztosítják az alapot, amelyből a normák levezethetők. Ennek a funkciónak a társadalmi értékek éppen az által felelnek meg, mivel a társadalom normatív módon rögzített gondolkodásmintái. Dahrendorf (1966) megfogalmazásában a normák, a „*valóban érvényben lévő értékek*”. Opp (1982) meghatározásában „*az értékek... olyan magatartási előírások, amelyekkel más magatartások jogosságát igazoljuk*”.

A fogalmi és valóságos különbség társadalmi értékek (meggyőződés valaminek a fontosságáról) normák (meggyőződés arról, hogy minek, hogy kell lennie) között, akkor látszik legvilágosabban, ha ugyanaz az érték vonatkozási pontja és alapja több speciális normának, de egy speciális norma eredeztethető igen különböző értékekből is.

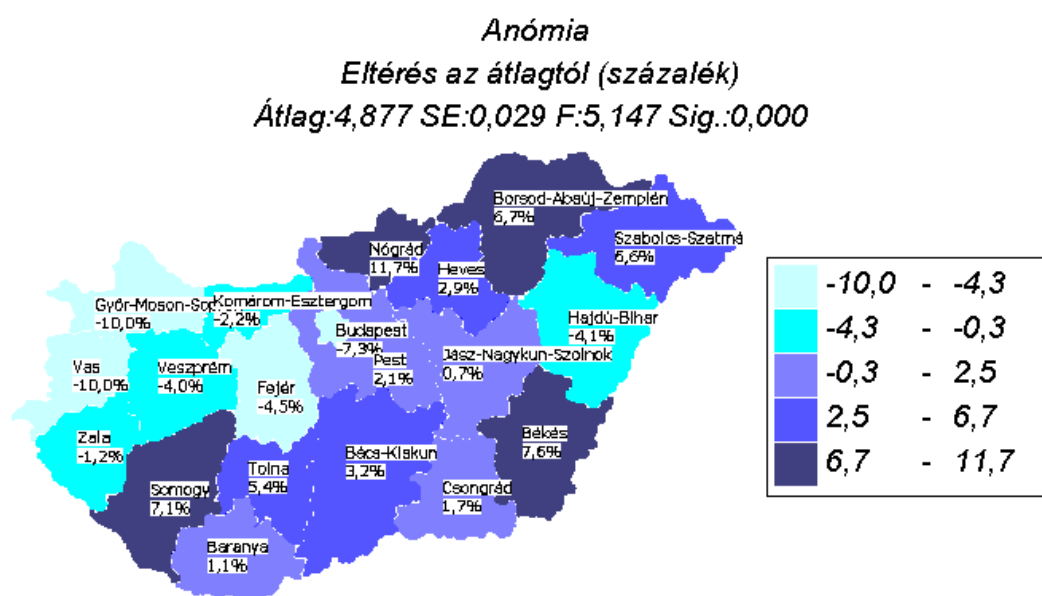
Minden társadalom érvényes értékrendszeréből vezeti le a magatartásnormákat. Ebből következően azokat a jellemzőket és szükségleteket választja ki, hozza létre és köti össze magatartási elvárásokkal, amelyek az adott társadalom felfogása szerint az emberi együttélés szempontjából fontosak. Érvényesnek tekinthető W.I. Thomas (idézi Morel, 1989) tétele, amely szerint: ha az emberek egy helyzetet valóságosnak tartanak, akkor ez a helyzet következményeiben valóságos. Egy helyzet meghatározása és interpretációja ugyanis messzemenően az értékítéleteinktől, értékválasztásainktól függ, és a belőle levezetett normák tagadhatatlanul valóságos következmények. Jól példázzák ezt az intézmények, szerepek és magatartásminták, amelyeket a különböző társadalmak ugyanazon helyzetből vezetnek le, de saját értékeik szerinti interpretációban, még az egyik társadalomban a gazdasági növekedés, anyagi jólét és hasonló értékek állnak a rangsor elején, egy másikban az ökológiai értékek, az életminőség, a konvivialitás

és hasonló értékeket tekintenek elsődlegesnek. A társadalom normatív rendje mögött mindig értékek állnak (Morel, 1989).

Meg kell még említeni a cél-eszköz kapcsolatot is, amelyben az értékek alá- és fölérendeltsége fejeződik ki. Az eszközértékre általában, mint közvetítőre törekszünk, mert egyéb lehetséges utak mellett, az eszközérték elérése útján nyílik lehetőség más, magasabb rendűnek tekintett értékek elérésére. Az értékek közti cél-eszköz kapcsolat olyan nagy jelentőségű, hogy értéktelent értékke és értéket értéktelenné is képes változtatni<sup>32</sup>.

Egy társadalomban a normatív érvényű értékek összefüggéseinek döntő jelentősége van, mivel az egyén minden konkrét cselekedete összefüggésben áll az összességgel és a cselekedetek összességükben nem mindig vezetnek a közvetlenül szándékolt eredményhez<sup>33</sup>. Ezért nem elegendő ismerni az értéket, amely a cselekvés által közvetlenül elérhető, vagy megvalósítható, hanem az embernek ismernie kell a belső összefüggést, mely a célba vett érték és a végső eredmény értéke között fennáll.

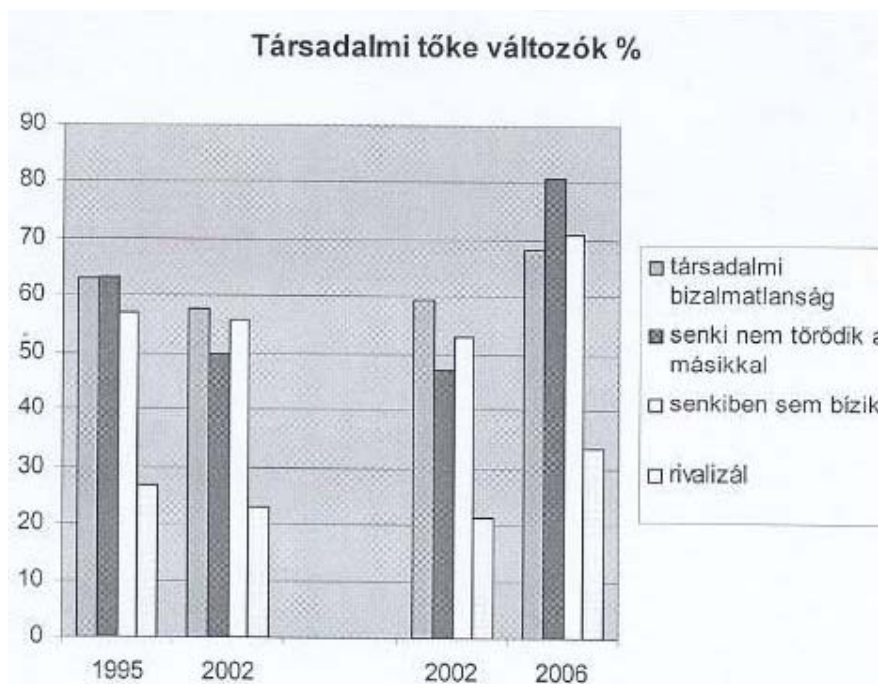
Hankiss (2004) mellett Andorka (1992) is részletesen elemzik a társadalmak, kiemelten a magyar társadalom értékrendszereit és megállapítják, hogy hazánkban nagyon különféle értékrendszerek élnek egymás mellett, keverednek egymással és feltehetően változnak elég gyorsan. Ehhez társul az anómia jelensége, amelyet többek között Andorka (1992) mellett Kopp és Skrabski (1990-2008) vizsgálatai mutattak ki (6. és 7. ábra), amely eredmények szerint a magyar társadalomban fokozatosan kifejlődött az értékek, normák zavara, meggyengült az értékképződése, értékek megerősítése, és befogadása.



<sup>32</sup> Önkorlátozás egy eredményért, oktatásban, házasságban stb.

<sup>33</sup> lásd a játékelméleti példák közül a jól ismert fogolydilemma esetét.

6. ábra *A krónikus stressz szerepe a magyar népesség életkilátásainak alakulásában: a közép-kelet-európai egészség paradoxon, Kopp Mária és Székely András (in SZILVACSKU 2007, NFFS SKV 2007. Respect Kft.)*



7. ábra *A társadalmi tőke változásai 1995 és 2006 között (SKRABSKI-KOPP 2008)*

### 4.3. Értékrendi struktúrák, mint a fenntarthatósági szemlélet alapvető meghatározói

A teljességre irányuló ember értelme révén képes arra, hogy értékeket ismerjen fel, akarata által pedig alkalmas arra, hogy ezekre az értékekre irányuljon és az értékekből részesüljön. Ahogy Viktor Emanuel Frankl írja: „Nem létezik, hogy az embert (viselkedését) a szükségletei a szükségleti hiányai határozzák meg, hisz akkor mi különbség van az ember és az állat között?! Nem, az embert nem a szükségleti hiányai, hanem a célok, az értékek és a normák határozzák meg, amelyek vonzzák, s értelmet adnak az életének.” (idézi: BUZA 2011) A néprajzi és antropológiai kutatások egyik tanulsága, hogy a közösség önmagát, a saját identitását, azonosságtudatát a kulturálisan kidolgozott, kifejlődött értékstruktúrák segítségével tartja fenn (Hoppál Mihály, 1987.)

Négy tényezőre van szükség, hogy egy közösség létrejöhessen és fennmaradjon: közös célokra, közös érdekekre, közös értékekre és mindezek meglétének tudatára, vagyis más szóval „mi” tudatra van szükség (Hankiss, 2004). A HANKISS által kiemelt négy tényező egyrészt térben az együttes lokalitásban (közös térben, tájban, táji identitásban), másrészt a generációkkal való összekapcsoltságban is megjelenik. A négy tényező, illetve a lokalitás, mind a generációs kapcsolatok tudatossága különböző arányban lehet jelen egy-egy közösségben, de mind ezen tényezők együttes jelenléte teszi igazán erőssé és a külső hatásokkal szemben ellenállóvá a

közösséget. Bármelyik hiánya gátjává lehet a közösség kialakulásának, vagy a közösség felbomlását okozhatja (HANKISS 2004).

A tényezők közül a lokalitás, a közös tér együttes alakítását, értékeinek és természetes folyamatainak megőrzését, helyreállítására hivatottak a tájépítések, azonban a közös értékek, célok megfogalmazását érvényesülésük nyomon követését és korrekcióját elősegítő eszközrendszerre is szükség van, ennek elemei a különböző tervezési folyamatokban (lásd DÖMÖTÖR 2008; FARAGÓ 2003; PÉTI 2006), illetve a hatásvizsgálatokban (SZILVÁCSKU, 2010, PÉTI 2006) jelennek meg. Ennek kifejtését részletesebben lásd az 5. és 6. fejezetekben.

Az etika görög fogalom pára is hordoz lokalitásra, térbeliségre utaló elemet Berán (2007) *ethosz* (*έθος*) kifejezés lakóhelyet, lakóhellyel összefüggő szokást, hagyományt jelent, míg az *éthosz* (*ήθος*) kifejezés az előző tartalom mellett az emberi cselekvésre, magatartásra, jellemre utal, sőt már értékelést is tartalmaz<sup>34</sup>. Az etika mai értelmezése, hasonlóan a latin *mos* szóhoz tartalmazza mindkét jelentést. Egyszerre jelenti az emberi tapasztalatra épülő és az emberi értelemmel megismert, elfogadott értékrendet, ugyanakkor ezen értékrend szerinti cselekvésre buzdít. „*Nem szabad elfeledni azonban, hogy a hagyományban kapott értékrend nem egy merev séma, amely szerint élni kell, hanem értékeket tartalmaz, amelyek az ember kiteljesedését szolgálják*” – hangsúlyozza Berán (2007).

A társadalom működésének és fejlődésének egyik alapvető előfeltétele az, hogy a különféle érdekek és a mögöttük rejlő értékek nyíltan megfogalmazódjanak, egymással megütközzenek, egymással valamiféle rendbe összefonódjanak (HANKISS 2004, FARAGÓ 2003). Ugyanez vonatkozik az értékekre is. A társadalomnak az az érdeke, a fenntarthatóságnak pedig alapfeltétele, hogy különböző csoportok, rétegek, mozgalmak világosan megfogalmazzák és felmutassák, mások értékeivel szembeállítsák a maguk értékeit. Magyarországon különböző értékrendek működnek, illetve vannak kialakulófélben<sup>35</sup>, de tudatosultsági szintjük viszonylag alacsony. Hankiss (2004) szerint a különböző értékrendek anélkül működnek, hogy nyíltan megfogalmaznánk, egymással ütköztetve keményre kovácsolnák őket. Az értékek elrejtése, elkenése, elszürkülése, más érdekekkel való egybemosása az általános gyakorlat, amely gátolja a spontán társadalmi értékképződés folyamatát, az adott értékrendek megújítását, az értékek nyílt megfogalmazását, konfrontálódását, ezzel a közös értékek azonosítását, és az eltérő értékekkel rendelkezők tiszteletének kialakulását.

Csökken az embereknek az anyagi világgal szembeni autonómiája, mindenféle értékrend vonzókörén kívül élve, az értékek vezérlő hatásától megfosztva ugyanis túlon túl erős függőségbe kerülhet az ember önnön anyagi létének külső körülményeitől, változásaitól s önnön közvetlen,

<sup>34</sup> Kapcsolatot a táj és az etika vonatkozásában lásd az 5.3. pontban

<sup>35</sup> Hankiss (2004) kutatásai szerint az értékrendek válsága tapasztalható

rövid távú érdekeitől; hiányzik a másik pólus, az életnek a pillanatnyi körülményektől függetlenül tartást, irányt, célt adó, az ember a pillanatnyinál tágabb összefüggésekbe bekapcsoló értékek rendje. Értékek nélkül nincs mihez mérnie az embernek magát, s következésképpen megrendül vagy föl sem épül önnön értékének, értékességének tudata, szükségszerűen elakad személyiségének kibontakozása. Közös értékek nélkül nem alakul ki vagy elsatnyul az emberi-közösségi összetartozás tudata, a táj, a tájjal és a környezettel való kapcsolatrendszere. És így tovább. Ezek a tünetek széles körben megfigyelhetők a mai magyar társadalomban.

Hankiss (2004) kutatásai alapján a magyar társadalom nem érzi felelősnek magát a problémák, bajok sokaságáért. Ha a helyi, vagy a központi kormányzást tekintjük, azt tapasztalhatjuk, hogy a kormányzat magára vállalta minden kérdés megoldását, rászoktatta az embereket arra, hogy helyettük gondolkodik, helyettük dönt, aktív részvétel – a szubszidiaritás biztosítása – nélkül is el tudja kormányozni az országot, települést. Másrészt, ha a fejlesztések a gazdasági növekedésre, a szegénység, a kirívó egyenlőtlenségek, a létbizonytalanság felszámolására összpontosul és az életnek az „emberi dimenziója” a háttérbe szorul. Nem alakulnak ki kellő mértékben azok az intézmények, amelyek az emberi autonómia és az emberi-közösségi kiteljesedés értékeit hordoznák, s garantálnák más értékekkel és érdekekkel szemben, holott a fenntarthatóság alapvető keretfeltételeiről van szó (lásd 3 pont), amelyre, ***a fenntarthatóságra irányuló hatásvizsgálatoknak tekintettel kell lenni.***

Az ember és a közösségek fejlődése szempontjából nem elegendő a gazdasági eredmények, az életszínvonal, az iskolázottság színvonalának emelése, a társadalmi egyenlőtlenségek és biztonság célkitűzése és elérése, mivel e fontos előfeltételeken túl szükség van az emberben és közösségekben rejlő lehetőségek kibontakoztatását közvetlenül is elősegítő, lehetővé tevő intézményekre is. Egyrészt az ember (személy) autonómiáját garantáló demokratikus, részvételre épülő politikai intézményrendszerre. Másrészt pedig az emberek s emberi közösségek kibontakozását lehetővé tevő jogi környezet és intézményrendszer kiépülésére és működtetésére. Bizonyos keretek ugyan adottak (többek között: iskolarendszer, felnőttoktatás, szociális és művelődési intézményrendszer, részleges részvételi folyamatok általában és a hatásvizsgálati, tervezési eljárásokban). Probléma a foghíjas intézményi keretekkel, a tartalommal és a kialakult gyakorlattal van. Egyik oldalról az intézmények, folyamatok igen gyakran kész sablonokkal, kész megoldásokkal dolgoznak, kioktató jellegűek és nem segítik eléggé, inkább korlátozzák az emberek és közösségek spontán megnyilatkozását, útkeresését, tanulását, önmegvalósítását. Másfelől pedig külső tényezőkre koncentráló, kifelé összpontosítják a figyelmet, lásd a gazdasági, a természeti, környezeti, a társadalmi folyamatok terén zajló információk áramlását meghatározó csatornákat, és témaköröket. Nem segítik az embereket, közösségeket eléggé az ugyanilyen fontos területeken: önmaguk, közvetlen környezetük



megismerését, folyamatainak nyomon követését, döntéseik következményeinek értékelését, amelyek pedig olyan készségeket igényelnek, amelyek szükségesek a tervezési, fejlesztési és hatásvizsgálati folyamatokban való részvételhez.

Felmerül számos kérdés: hol tanulhatja meg az ember ismerni önmagát, hol sajátíthatja el az önelemzés eszköztárát? És hol a kapcsolatteremtés vagy közösségteremtés képességét? Hol az értékelés és a döntés készségét? Hol tanítják meg a mindennapi konfliktusok kezelésének nehéz tudományát? S hol a kudarcok józan, a veszteségből is emberi értéket teremtő feldolgozásának lehetőségeit? Hol sajátíthatja el a nagyteljesítményekre serkentő, de mégis józan célok gondos kitűzésének stratégiáját? Hol tanulja meg az értő odafigyelés az élő és élettelen környezetre és a szükséges alkalmazkodást?

#### 4.4. Összefoglalás

**Egyre sürgetőbb a szükség azokra az eszközökre és folyamatokra, amelyek elősegítik a társadalmi, közösségi értékképződést, az értékrendek megújulását, a pregnánsan megfogalmazódó, egymástól eltérő sajátosságaikat hangsúlyozó értékrendek nyílt konfrontálódását. Meg kell tanulni megfogalmazni és nyíltan felmutatni értékeinket, miközben elismerjük mások jogát arra, hogy más értéket valljanak és azok szerint éljenek.** HANKISS (1982, 2004), ANDORKA (1992), TOMKA (1987), HORÁNYI (2007) és SKRABSKY-KOPP (2003, 2008), hogy csak néhány hazai kutatót említsek, kutatásai alapján is állíthatjuk, hogy az értékek és az élet minősége is döntően a civil társadalom intézményeiben formálódik ki és módosul.

**Az államnak kerülnie kell a társadalmi értékrendszerekbe való közvetlen beavatkozást.** Ugyanakkor a központi és helyi kormányzás, közigazgatás, jogszabályi és intézményi környezet kialakítása során olyan **kereteket kell biztosítani, amelyek az értékek, a célok, az érdekek és a közösség tudat megerősítése mentén rendre ösztönöznek és nem a rendetlenségre.**

## **5. Jogi környezet és intézményrendszer az értékdiskurzus, és értékérvényesülés szempontjából**

Az előző fejezetekben feltártam, összegeztem, hogy a fenntarthatóság keretét képező társadalmi értékek, hol és hogyan fogalmazódnak meg és formálódnak. Azt azonban még vizsgálnunk kell, hogy mi a szerepe a jognak, amely a hatásvizsgálatoknak és az érvényesülő értékeknek, fenntarthatósági szempontoknak szabályozási és intézmény keretét határozza meg? A szabály nyomtatott szövege és az érintett cselekvők viselkedése között milyen összefüggés van, létezik-e ilyen összefüggés? A fenntarthatóság keretét képező értékek, alapelvek, szabályok kifejezetten (explicite) az írott jogban, a jogi szabályozásban, másrészt rejtetten (implicite) a jogi gondolkodásban, döntéshozatali és kommunikációs kultúrában, szemléletben annak alkalmazásában, érvényesülésében jelennek meg. Az említett értékek, hogy jelennek meg és érvényesülnek az intézmények és eszközök strukturális rendszerében: intézményekben, mint szervezetekben, eljárásokban, mint jogi intézményekben és ezek kapcsolódásában: a közszolgálati struktúrák és tervezés, hatásvizsgálat kapcsolatában? A következő pontokban bemutatom a jogi gondolkodás, kutatási irodalom és a közszolgálati intézményi területén végzett vizsgálataim eredményeit és összegzését.

### **5.1. A fenntarthatóságot megalapozó értékek a jogban**

A jogi környezet elemzése során a jogelmélet és jogfilozófia területét, majd az alkotmányjog, a környezetjog és a közigazgatás témakörét vizsgálom meg, azzal a céllal, hogy körvonalazhassam a fenntarthatósági és a hatásvizsgálati szemlélet érvényesülése szempontjából azokat a lehetőségeket és korlátokat, amelyeket az egyes jogszemléleti megközelítések és jogterületek rejtjenek magukban. A jog vizsgált területei azok, amelyek a meghatározóak a fenntarthatósági hatásvizsgálat jogi kereteinek kialakításában.

#### **5.1.1. A fenntarthatóság jogi megalapozása**

A fenntarthatatlan, az életet és annak alapjait pusztító irányt követő történelmi helyzetekben (világháborúk, jelen környezeti, társadalmi válságok idején) a tételes jog megkérdőjeleződik.

Amikor az emberi társadalmi együttélés, az ember természet viszonya, az emberi lét a megismerés és cselekvés szemszögéből válaszúthoz érkezett, bukkan fel a természetjog<sup>36</sup>. A természetjog a

---

<sup>36</sup> Nem foglalkozom a természetjog létjogosultságának kérdésével, hanem azt próbálom röviden összefoglalni, hogy mire taníthat a természetjogi gondolkodás a fenntarthatóság tekintetében.

maga sajátos kérdésfeltevéseivel és válaszaival a filozófia, a jog, az etika és a megismerés-elmélet kérdésköreinek középpontjában helyezkedik el. Az emberi és a társas lét objektív volta (objektív valóság vagy igazságtartalma) képezi a természetjog örök és állandó jellegének, valamint általános érvényességének szilárd bázisát. A természetjog tehát – a legtöbb természetjogi felfogás szerint – a nemcsak egy jog a tételes jog mellett vagy felett, hanem az igazi jog, amely lehet teológiaiilag, metafizikailag, ontológiailag, vagy éppen biológiailag megalapozott. A tételes jog tehát nem szegülhet szembe a természetjoggal, s így ezen keresztül az emberről és annak társas létéről szóló igazsággal sem. Azon tételes jog, amely ennek ellenére hat, az nem funkcionális és nem is helyes jog, hiszen működésében – vagy hatástalanságában – rombolja a címzettek lényegi valóját, természetellenes, mert nem a természetük szerint alakítja kapcsolataikat, cselekvéseiket. Egyetértek FRIVALDSZKYVAL (2001) aki szerint a természetjog a pozitív (tételes) jog alapja. A természetjogi gondolkodás során kialakult kérdésfeltevés, gondolkodási keret és logikai eljárás az alábbi lépésekből tevődik össze (FRIVALDSZKY 2001):

- egy a természetről szóló tan kidolgozása vagy elfogadása,
- ez alapján történik a jog természetének kimunkálása,
- ennek eredményére építve lehet megvizsgálni egy, nem a természetjog szerinti jog létének lehetőségét, és az erről való bizonyosság esetén ennek a természetjoghoz való viszonyát,
- végül pedig a természetjog normatív tartalmának megfogalmazása történik.

A természetjogi gondolkodás középpontjában alapvető kérdésként merült fel, hogy milyen is – az univerzum, az élő, illetve élettelen természet természete, de mindenekelőtt – az ember természete, amely normatív eligazítással szolgál az állami és tételes (írott) jogi berendezkedésre nézve. „*A (dolgoz) valódi természet(e) rejtőzködni szokott*” az ember elől<sup>37</sup>, ahogyan a természetet átható belső törvények sem tárulnak fel maguktól az ember számára. Márpedig „*a láthatatlan összeköttetés a láthatónál erősebb*” (Herakleitosz 207. sz. töredék. uo idézi FRIVALDSZKY 2001). A természet belső szabályrendszere tehát nem egy önmagától feltáruló rendszer. Logikus FRIVALDSZKY (2001) érvelése, hogy amennyiben a természetet meghatározó valóságos törvények „*normatívák és a természet belső lényegét, szabályszerű és funkcionális működését írják le, akkor az ezekkel szembeni beavatkozások a természet rend-ellenes működését, végső soron akár megsemmisülését is eredményezhetik.*” A fenntarthatóság követelményének megfelelő jognak tehát meg kell felelnie a világ természeti törvényszerűségeinek.

---

<sup>37</sup> 208. sz. töredék, idézve in: G.S.Kirk, J.E.Raven, M. Scholfield: A preszokratikus filozófusok (Budapest: Atlantisz 1998), 287. o.

A természeti rendszerek viszonyaiban tapasztalható a reziliencia, a rugalmas megküzdő képesség (lásd 3.5.4. pont), amely biztosítja a romboló és építő erők hatására az ellenállás, vagy az újraalakulás lehetőségét. A társadalom, az egyén is a természeti rendszerek része, azért megvan a lehetősége az önépítő, önkiteljesítő cselekvésre, mint ahogy ennek ellenkezőjére is, mert az ember képes rossz döntései által önmagát és környezetét is rombolni.

Ahhoz azonban, hogy természeti törvényről és természetes erkölcsi törvényről beszélhessünk, az emberi cselekvés szemszögéből döntéseiben szabad, ezen választásaiért felelős racionális személyben kell gondolkodnunk. Az ember döntési képességével, szabadságával élve képes önmaga, mások és a természet ellen fordulni, ezzel etikailag értékelhető cselekedetet visz végbe, ami az emberi megvalósulását gátolja önmaga, mások kibontakozásában és a természettel való viszonyában is. Márpedig a különböző szaktudományok (ökológia, filozófiai antropológia, orvostudomány) a természetről és annak szabályszerűségeiről alkotott részleges képe alapján is, megállapítható, hogy létezik olyan különböző állapotokkal jellemezhető fejlődési irány, amelyben az ember, természetéből fakadó módon kiteljesedhet.

Ember, mint a természet kiemelt alanya egyrészt cselekvése és reflexiója (szellem, ész, öntudat révén), közösségi és tudatos léttel és élettérrel (tájjal) rendelkező lény, másrészt jogi szempontból, jogilag értelmezhető cselekvésre csak az emberi személy képes. Tudatossága, reflexiója révén kötelezettségekkel és jogokkal rendelkező lény. A jog nem szakítható el az emberi személytől, a jogi személyek és a közszolgálati szervezetek, intézmények esetében sem. A természetjogi gondolkodás alapvetően mindig a helyes (igazságos) emberi együttélésre, illetve az emberi létre irányul. A legutóbbi időkben egyre fokozódó viták zajlanak az etika és a jog terén az emberi természet mibenlétét, az ember és a természet kapcsolatát illetően, elég csak az ökológiai és bioetikai problémákra gondolni.

A természetjog fogalma éppen abban áll, hogy a ráció rátalálhat és hozzáidomulhat az ember belső természeti valójához, és az abból fakadó normákhoz. Az ember akkor él természete szerinti életet, ha képes az emberi életet szolgáló javak között a megfelelő kapcsolati rendet, rangsort kialakítani, amely nem lehetséges, ha – végső soron – nem ismerjük el az erkölcsi jó elsőbbségét a „kellemes” felett, illetve a lélek elsőbbségét a testtel szemben<sup>38</sup>. Az ember mivel belső erkölcsi lelkiismerettel s gyakorlati racionalitással rendelkezik, így képes a természetébe írt törvényét aktív, felelős és konstruktív módon keresni, feltárni, követni, valamint képes betartani a cselekvésére vonatkozó természeti normákat. A természetjog ezért tipikusan az emberek világára jellemző valóság, amelyhez azonban hozzá tartozik az ember és közösségeinek életterét jelentő táj és végső soron a

---

<sup>38</sup> Lásd KAVANAUGH (2003) árucikk létforma és a személyes létforma megkülönböztetését.

tágabb környezetéhez, az ökológiai rendszerekhez, az univerzumhoz fűződő (felelősségi és jogosultsági) viszonyrendszere is.<sup>39</sup>

A természetjog a természet lényegét, az emberek és annak közösségeinek, valamint azok interakcióiban (természeti környezeti viszonyulást, kapcsolatot is ide értve) megjelenő belső lényegét ragadja meg. A természetjogászok szerint a természet lét-valósága olyan normativitással rendelkezik, amelyet a jognak le kell képeznie a normák szintjére, és érvényre kell juttatnia, mert az ember csak így maradhat ember. A tételes jog alkotása során a jogalkotó nem hagyhatja figyelmen kívül a lét belső normativitását, azt fel kell tárni, el kell ismernie és a szabályalkotásnál érvényre kell juttatnia. A belső normativitás keretein túl meghatározóak még azok a valós „dolgok”, természeti, társadalmi és jogi helyzetek, amelyekkel a jogalkotó szabályozó tevékenysége során találkozik, amennyiben ésszerűen akarja gyakorolni tevékenységét.

A „dolog természete” két szempontból is meghatározó a szabályalkotás során: egyrészt jelenti a világot, a társadalom valóságának nehézkességét, ellenállását, amely meghatározó abban a tekintetben, hogy a jogi elgondolásokat miként lehet a valóságon keresztül vinni. Másrészt a jogi gondolat már megszületésekor magán hordozza az adott történelmi kor ismertetőjegyeit, amelyben létrejött. A jog mint kulturális jelenség vezetett el néhány újkantiánus jogászt a jog értékekkel, nevezetesen a társadalmi értékekkel való szoros megállapítására, feltárására. A kultúra, mint civilizációs tény, amelytől a jog soha el nem szakítható, az a szociális tényező, amely aényt és az értéket, a normák érvényességének világát a társadalom „lét”-világával összeköti.<sup>40</sup>

A természetjog nem az emberi világtól elvonatkoztatott erkölcsi valóság, hanem a tartalmát olyan momentumok képezik, amelyek a maguk objektivitásában a társadalmi valóságban léteznek, s az igazságosság után kutató jogásznak kell ezeket az elveket feltárnia. A meghatározott szabályokkal és intézményekkel kapcsolatos tapasztalásnak COING (1996) nagy jelentőséget tulajdonít, hiszen az igazságossági elveket nem elméleti spekulációk révén ismerjük fel, mivel azok a gyakorlati törvényhozáshoz és jogszolgáltatáshoz kapcsolódnak. A természetjog így pozitívalódhat, jelenhet meg tételes jogként, amennyiben sikerül igazságra orientálódó szabályozást alkotni vagy szakszerűen dönteni.

A természetjogi gondolkodás alapeleme a prudencia (okosság) erénye. A prudencia a természeti törvény általános útmutatásait adott esetben konkretizálva vezet el a természetjogilag helyes

<sup>39</sup> Szembe találjuk magunkat a megismerés problémájával. Mind az emberi személy, mind a természet megismerése egy folyamatosan feltároló folyamat, nem lehetséges a teljes és végleges feltárása, egyfajta „misztérium”, amely egyre elmélyülő feltáráshoz kutatómunkára, meggyőződésre, kitartásra és elszántságra van szükség. A felfedezések újabb és újabb kérdéseket vetnek fel a jogi szabályozás mikéntjére vonatkozóan is.

<sup>40</sup> „Szekularizált korunkban a „lét” világa semmi értelmet sem látszik felmutatni: úgy tűnik, hogy egyszerűen csak létezik a maga esetlegességében, faktualitásában. A természetjogászok nagy többsége azonban más véleményen van.” (FRIVALDSZKY 2001)

döntéshez, és mivel a prudens döntési képesség a gyakorlati morális tudás szférájában mozog, így egyszerre valósít meg erényt és tudást. A kormányzói prudentia politica más szempontokat tart szem előtt, mint az állampolgári politikai vagy a jogi szférára vonatkozó prudencia. A politikának a közérdeket érintő kérdések a tárgyai, a jog területén a közjog és a magánjog határvonalai igazítanak el bennünket valamelyest a természetjogi alapelvek tekintetében, az erkölcs szférájában a köz- és magánerkölcs viszonyai, és azok belső logikája.<sup>41</sup>

### 5.1.2. Jogelméleti tipológia és a fenntarthatóság

Kitekintve a természetjogi megközelítésből, a jog és történeti (és idealizált) fejlődési típusait keresve SELZNICK és NONET (1978) alakított ki egy olyan tipológiát, amely egyetemes érvénnyel keres bizonyos szervezésbeli és működési elveket az állam és jogfejlődésben annak érdekében, hogy a jogot szervezeti környezetével összefüggésben láttassa, és fennálló jogi berendezkedésünket éppen bürokratikus megalapozottságánál fogva kérdőjelezze meg. Véleményük szerint a modern társadalomban a jogot illetően kétfajta nézet érvényesül, ezek mindegyike meghatározott társadalmi tapasztalaton nyugszik, és végső soron az autoritás eltérő felfogására vezethető vissza. Röviden összefoglalva a két típus:

- A jogrend kis-kockázatú felfogása:
  - *Legfőbb értéke a jogi stabilitás, az autoritás és a polgári kötelességtudat tekintélye.*
  - *A polgári engedelmeskedés és a jog megváltozása is csak a meghatározott csatornákon, eljárások keretében valósulhat meg.*
- A jogrend nagy-kockázatú felfogása:
  - *a rend önálló értékét megkérdőjelezi. A jogot a társadalmi változás eszközének tekinti, és szemében az autoritás csak annyiba érdekes, amennyiben a társadalom morális elkötelezettsége is támogatja. A rendszer így nyitott a kihívások felé, és nem különül el a társadalom tényleges életétől.*

A szerzőpáros tipológiája 6. táblázatban ideális és valóságos változatok mellett szemléleteket is bemutat, amelyek a jogról a jogirodalmi leírások sugallnak. A regresszív jogi szemlélet: HOBES, AUSTIN, MARX; az autonóm jogi szemlélet: DICEY, KELSEN, HART, FULLER; a felelős jogi szemlélet POUN, DWORKIN. A szerzőpáros szerint más fejlődési részmodellekhez képest<sup>42</sup> a valódi fejlődési modell lehet. Tipológiájuk a szervezetszociológiában kialakított tipológiával meglepő és egymást kölcsönösen kiegészítő hasonlóságot mutat.

Szemponok	Represszív jog	Autonóm jog	Felelős jog
A jog célja	Rend	Legitimáció	Kompetencia

<sup>41</sup> Elszakíthatatlanul ide kapcsolódik az ember-emberközi és ember-természet közötti kapcsolatokban tetten érhető docilis jogász beállítottság. A docilitas az emberi, közösségi kapcsolatokban, a természeti környezetben, ökológiai rendszerben feltárható igaz valóság „figyelmes”, „engedelmes”, „tanulékony” és „nyitott” megismerés alapbeállítottsága. A prudencia pedig a valóság tárgyilagos megismerését célozza a cselekvés vezérlése okából, hogy a valóságos dolgok igazsága kerüljön előtérbe.

<sup>42</sup> Ilyen a statustól a Maine: A jog őskora, Tönnis: Közösség és társadalom vagy Roscoe Pound: Jurisprudence.

	Az autoritás megőrzése a legfontosabb cél	„az eljárás a jog szíve”, a szabályszerűséget állítja a jog középpontjába és nem az igazságos eredményt	A jogi okfejtésben a cél autoritása válik hangsúlyossá
<b>Legitimáció</b>	A társadalom védelme és államérdek	Eljárási szabályszerűség	Anyagi igazságosság
<b>Szabályozás</b>	Nyers és részletes, ám a szabályalkotót csak kevésbé kötelező	Kidolgozott, a szabályozóra és a szabályozottra egyaránt kötelező, a „szabályok modelljére” épül: a hivatalos ellenőrzés szerepe nő, míg a jog alkotó felhasználása és politikai szükségletekhez igazítása azonban gyengül	Az elvnek és politikának alárendelt
<b>Okfejtés</b>	Eseti jellegű, célszerű és partikularisztikus	A jogi autoritáshoz szigorúan kapcsolódik, gyengéje a formalizmus és a legalizmus	Célszerű, a megismerés hatáskörét kiszélesíti
<b>Diszkréció</b>	Széleskörű, opportunistá jellegű	Szabályok által körülhatárolt, szigorúan felhatalmazáson nyugszik	Kiterjedt, de mindig a célhoz viszonyított
<b>Kényszerítés</b>	Széleskörű, alig korlátozott, önálló hatalmi apparátussá, központtá fejlődik	Jogi korlátoztól ellenőrzött	Alternatívák (ösztönzők, önfenntartó kötelezettségrendszerek határozott keresése) mellett csupán
<b>Moralitás</b>	Közösségi moralitás, jogi moralizmus, a „kényszer moralitása”	Intézményi moralitás, vagyis a jogi folyamat integrálását célozza	Polgári moralitás, „az együttműködés moralitása”
<b>Politika</b>	Jog a hatalmi politikának alárendelt, közvetlenül politikai, magával az állammal azonos	Jog a politikától „független”, a hatalmak szétválasztottak	Jogi és politikai törekvések egysége a hatalmak elegyítésével
<b>Engedel-mességi várakozások</b>	Feltétlen, az engedetlenség mint ellenszegülés eleve büntetendő	A szabályoktól való eltérés jogilag igazolt lehet (pl. törvények vagy rendeletek kipróbálása)	Engedetlenség megítélése a bekövetkezett anyagi kártól függ, legitimációs kérdésként fogják fel
<b>Részvétel</b>	Alárendelődésen alapuló tudomásulvétel, a bírálatot illojalitásként értékeli, „kettős jog”	Kereteit kidolgozott eljárások szabályozzák, a jog bírálata csak kívülről, politikai csatornákon keresztül lehetséges	A jogi és a társadalmi fellépés egysége által kiszélesített

6. táblázat A jog három típusa (Varga Csaba alapján, 2000)

	<b>Preburokratikus</b>	<b>Bürokratikus</b>	<b>Posztbürokratikus</b>
<b>Cél</b>	Patrikularisztikus, magánérdek és közfelülkötések keverednek	Kifejezett, rögzített, közösségi jellegű, a kijelölt jogszolgáltató szerv azonosítja	A küldetéstől függ hajlékony
<b>Autoritás</b>	Hagyományos, karizmatikus, tagolatlan	Hierarchikusan felépített hatásköri szférák, „csatornákon keresztül történő” kommunikáció formális racionalitással	Team-jellegű, feladatra koncentrált szervezetek, nyitott kommunikáció, az autoritás lazult formájával és anyagi racionalitással
<b>Szabályok</b>	rendeztelenek	Kodifikáltak, cselekvések megtervezettek, hangsúly az igazgatási szabályszerűségen van	A célnak alárendeltek, a szabályoktól való pusztá kötöttséget kerülnek
<b>Döntéshozatal</b>	Eseti jellegű, az egyszemélyi uralkodó szeszélyének s az alárendeltek ellenőrizhetetlen cselekvéseinek van kitéve	Rendszeres, rutinjellegű, korlátozott felhatalmazáson nyugszik, könnyen osztályozható és szabályoknak alárendelt elemekből összetett, szilárd társadalmi világot felételez	Részvételen nyugszik, probléma-központú és széleskörű felhatalmazáson alapul, változó követelményekkel és alkalmakkal rendelkező környezetet felételez
<b>Karrierpályák</b>	Bizonytalanok, nem hivatásos jellegűek, a hivatalok eladhatók vagy az elit számára részdíjért hozzáférhetők	A hivatalnokok teljes idejű hivatásos, a szervezetnek elkötelezett, nem személyi szempontokra ügyel, kinevezése érdemek alapján történik, a hangsúly életkorára és szolgálati idejére helyeződik	Sokszoros és időleges kapcsolódások: alszervezőkkel sokakat bevonnak, a szakértő önálló hivatásként működnek

7. táblázat Szervezetek szociológiában kialakított tipológiája (Varga Csaba alapján, 2000)

NONET és SELZNICK instrumentális tipológiája lehetőséget ad arra, hogy feltárjuk, és a fenntarthatóság követelménye mentén újra gondoljuk a társadalom igazgatási és jogi szervezésének történetében elsajátított értékeket, megoldásokat. Az egyes típusok jellemzőit foglalom össze, kiemelve néhány a témánk szempontjából lényeges jellemzőt.

A represszív jog legszembeötlőbb tulajdonsága, hogy benne jog, politika, igazgatás és erkölcsi rend összemosódik. Vagyis kezdetleges instrumentalizmus érvényesül. A jogi moralizmus az intézményesedésnek, annak az erőfeszítésnek gyakori beteges elfajulása, hogy minden értéket

egyesítsenek és felhasználjanak az emberi magatartás befolyásolására. Ennek a gyakorlatnak azonban súlyos következményei lehetnek. A „morális” ebben az esetben elszakad az etikustól és a pusztá konformitás önálló céllá válik, és az eszmények kritikai funkciója is meggyengül. A represszív jog belső ellentmondásokkal terhes, csekély hatékonyságú, hosszútávon diszfunkcionalitás mellett a hatalmat nyers módon szolgálhatja. ***A represszív jog által meghatározott rendszerben a fenntarthatóság az alkalmazkodás és a rugalmasság teljes kizorítása révén, a személy szabadságának, így a közösségek és a természet működésének szubszidiaritás elvére épülő kezelése, amely egy fenntarthatósági hatásvizsgálati rendszere kialakításának alapfeltétele, a rendszer belső logikája miatt kizárt.***

Az autonóm jog gyakorlatában – állítja NONET és SELZNICK – „a jogintézmények a tartalmi alárendelés árán eljárási önállóságra tesznek szert”. Szkeptikusak a törvényesség értékét illetően is: „A jogszabályokra történő koncentráció arra ösztönöz, hogy szűkítsük a jogilag releváns tények körét, és ez által elszakítsuk a jogi gondolkodást a társadalmi valóságtól...a probléma megoldás kárára.” Véleményük szerint a bürokrácia nem egy problémamegoldásra szánt s céljait folyamatosan megújító dinamikus intézmény, hanem inkább önmaga megőrzésére törekvő passzív rendszer, amely fő foglalatossága éppen a kívülről készen kapott politikák gyakorlati megvalósítása. Az autonóm jogban az eljárási szabályszerűség szerepel központi értéként. Ez a szemlélet háttérbe szoríthatja azokat az elsődleges értékeket, amelyek szolgálatára a jog egésze hivatott. Hatásvizsgálati szempontból lényeges kiemelni, hogy a szemlélet következtében a társadalmi eredmények vizsgálata háttérbe szorul, nem kívánatos, hiszen az eredmények értékelése alááshatja a szabályalkalmazás elégségességébe vetett bizalmat. ***Az autonóm jog által meghatározott rendszerben a fenntarthatósági szemlélet egyes elemeinek eljárási alkalmazása magas szintet érhet el, azonban az eredményessége megkérdőjelezhető, ha nem jelenik az élet, az előrendszerek, a személy tisztelete és fejlődésének az előmozdítása tartalmi (szubsztanciális) lényegi értéként. Másrészt a fenntarthatóság térbeli és időbeli alkalmazkodást igénylő követelménye sem érvényesíthető a hatásvizsgálatok keretében, egy nehezen változó és a szubszidiaritás helyett a központi irányítást előtérbe helyező jogrendszerben.***

A felelős jog az autonóm jog önvédelmező, önkorlátozó és konzervatív képződményétől eltérően nem vonul vissza a (politikai, célra irányuló) vitáktól. A felelős jog „a társadalmi szükségeltetkekre érzékenyen reagál”, a szabályszerűségeket nem önmagába, hanem a kérdéses problémák összefüggésében látja. A célok előtérbe helyezésével a szabályrendszer önmagáért való merevségét küszöböli ki. A jogi döntés logikája az erkölcsi s a gyakorlati döntések logikájához közelít, saját szabályainak bírálatának kezelésére is felkészülve, mindezt a társadalmilag elérhető legnagyobb érték kedvéért történik. A felelős jog a társadalom együttműködésére tart számot, mert a rendet



alárendelés helyett egyeztetéssel éri el. A konfliktusmegoldás olyan mintái lebegnek tehát eszményként szeme előtt, amelyek újralétesítik a kapcsolatokat – ahelyett, hogy éppen elvágják ezeket. Az autonóm jog központi és bürokratikus felfogásában erős a kísértés arra, hogy „*a társadalmi rendezés minden formáját az állami autoritás gyakorlásává fordítsák át*” (FULLER 1971). A felelős jog pontosan arra törekszik, hogy a jogi és az igazgatási folyamatokat politizálja (STEWART 1975). A központi hatalom a jelen kor társadalmi viszonyok összetettségét figyelembe véve a társadalom egészének működést önmaga nem képes átlátni, ezért a „közérdek” is, amelyre hivatkozva cselekszik, csupán hivatkozási alap lesz, amely objektíve alig azonosítható.

A kiút az ***együttműködő cselekvés hatékonyabbá tétele*** lehet (NOET és SELZNICK). A felelős jog tehát nem a szabályozatlanságra törekszik, hanem a szabályozást kívánja társadalmilag érzékeny szerepébe az új körülmények között is alakítani. A társadalmilag elfogadott közös célok kerülnek előtérbe a jog társadalmi beágyazottságának és működésének figyelembevételével, illetve a jogbiztonság keretein belül.

A közös célok mentén megfogalmazódó közjó konkrét meghatározása, a törvényhozási tartalmak kialakítása azonban – mutatnak rá természetjogászok (HORVÁTH 1944) – természetesen nem csupán a hatalom gyakorlók feladata, hanem a politikai közösség minden tagja valamilyen módon, ha közvetve is, vagy kitüntetett témákban, illetve alkalmakkor, de szerepet kell, hogy kapjon benne. A politikai és jogi intézményrendszer gyakorlati kialakításában a neotomista természetjog konstrukciója nem igazít el, hanem a természetjog csak azt írja elő, hogy érvényesüljön a közösséget összetartó közjóra-orientáltság, amely természetesen az ezt megvalósító eszközök és intézmények meglétét is igényli. A természetjogi előírások csak ezek meglétére irányulnak, de a konkrét módozatokra vonatkozóan nem rendelkeznek. Következésképpen normatíve nem kötnek meg, minthogy a politikai okosság (*prudencia politica*) van hivatott ezen dolgokban dönteni, nemcsak az egyén, mint magánember vonatkozásában, hanem a (gyakorlati) politikai döntés, illetve döntésbefolyásolás szintjén is (lásd hatásvizsgálatok szerepét 6. pontban), mivel a természetjog általános normái ezen döntésekben cselekvésben testet öltő közelebbi meghatározásokat kifejezetten igénylik. Az utóbbi évtizedekben az etikában, a filozófiában, de a jogi gondolkodásban is a pragmatikus szemlélet tör előre (J. FINIS vagy L. FULLER). FINNIS (1980) természetjogi rendszerének középpontjába az emberi döntés gyakorlati kérdései kerülnek.

***A természetjogi gondolkodás hagyománya és legújabb eredményei jelenítik meg a fenntarthatósághoz legközelebb álló jogi szemléletet, gondolkodást, amely a természeti törvényszerűségek feltárását, folyamatos megismerését, tanulását igényli, középpontba helyezve az emberi személy értékét és alapvetően interszubjektív, társadalmi létét, amely kiegészül a fizikai***

***természet, az ökológiai törvényszerűségek és ezen törvényszerűségek személyi és társadalmi kapcsolatrendszerével is.***

***A autonóm jog és a felelős jog által meghatározható közös értékmező és jogi személelmód az, amely a társadalmi és a természeti belső természeti törvények, adottságok és képességekre, a szubszidiaritáson alapuló együttműködésre, a szabadságra építve, ugyanakkor a kiszámítható és átlátható legitimitás és legalitás kereteit biztosíthatja a fenntarthatósági szemlélet, így egy fenntarthatósági hatásvizsgálati gyakorlat számára is.***

### **5.1.3. Alkotmányos értékrend**

Az előző pontokban bemutatott elemzés elvezettek ahhoz a kérdéshez, hogy akkor hol és milyen formában fogalmazódnak meg azok az alapértékek, amelyek nélkülözhetetlenek a fenntarthatóság és a fejlődés biztosításához. A természetjogi gondolkodás és a demokratikus jogállam lényegüknél fogva összekapcsolódnak. A demokratikus jogállam, ahogyan azt ZILINSZKY (1997) kifejti, erkölcsi tartalmú fogalom: „*alapvető hiba lenne formáljogi értelemben, jogpozitivistá szemlélettel alkalmazni*”. Véleménye szerint „*az erkölcsi értékek lehetnek szabad döntés kérdései, sőt csakis azok lehetnek, s ezek értéksorrendjében, értéktartalmában lehetnek eltérő nézetek a társadalomban vallás, világnézet, meggyőződés szerint – s hogy e meggyőződések szabadsága a jogállamiság elengedhetetlen alapértéke –, amde a demokratikus jogállam működéséhez bizonyos alapértékekben szükséges egyetérteni. Ezek elfogadása mindenkitől elvárt, szabad értékkövetésük a társadalom együttműködésének alapfeltétele.*”

ZILINSZKY (1997) öt alapértéket sorol fel, amelyek a jogállam és az alkotmányosság alapjait képezik: **legalitás<sup>43</sup>, legitimitás<sup>44</sup>, egyén szabadsága, társadalmi és egyéni igazságosság**, illetve a **béke értékeit**. A jogállami keretek között létrejövő alkotmánynak is van értékrendje, amely és amennyiben megfelelő jogállami alapértékek mentén került kialakítása és elfogadásra, megalapozottan és szigorúan előírja a közügyekben elsőként keresendő értékeket<sup>45</sup>, s megtiltja azok helyettesítését, átváltását (trade off) értéksemleges javakra. Itt szükséges megjegyezni, hogy a fenntarthatóság és a fejlődés keretei és megvalósulásának korlátai, illetve távlatai már az alkotmányban és az alkotmányozás folyamatában is azonosíthatók. Az alkotmánynak és annak előírásai alapján születő törvényeknek is ki kell állniuk a természetjog próbáját, azaz a megismert természeti törvények, a természet belső lényegéhez, szabályszerű és funkcionális működéséhez

<sup>43</sup> Legalitás: csak az a törekvés elfogadható, csak az a politikai akarat érvényesülhet, amely betartja a formális jog szabta biztosítékok rendjét.

<sup>44</sup> Legitimitás: a hatalomnak felhatalmazáson kell alapulnia, amit mindazoktól nyert, akikre a hatalom feladatköre és irányító szerepe kiterjed.

<sup>45</sup> Lásd például az első, második és harmadik generációs alapjogokat, amelyek közül az utóbbiak között találjuk az egészséges környezethez való jogot is.

illeszkednie szükséges ellenkező esetben a fenntarthatóság megvalósítása a szabályozás keretei között nem valósítható meg.

Az alapjogok elemzői és kommentátorai körében széles körben elterjedt a természetjogi gondolkodás (BÁNDI 2011, SÁRI 2003, SÓLYOM 2001). A természetjog a természet lényegét, az emberek és annak közösségeinek, valamint azok interakcióiban (természeti környezeti viszonyulást, kapcsolatot is ide értve) megjelenő belső lényegét ragadja meg, ahogy az előző pontokban bemutattam. A fenntarthatóság és a fejlődés kereteit meghatározó alapértékeket keresve az emberi jogok koncepciójához jutunk. Témánk szempontjából a harmadik generációs jogok csoportja, amelyet más néven a szolidaritási jogokként, az első és második generációs jogok érvényesülését felételezik. Azaz a környezethez való jog (és az azért viselt felelősség) szoros kapcsolatban van az emberi személyhez és a szociálishoz kapcsolódó jogokkal (és felelősségi viszonyokkal). Ez a kapcsolat kétoldalú, mert egyrészt felételezi a környezet egészséges működését, belső szabályrendszerének ismeretét és az ahhoz való alkalmazkodást (pl. egy adott vízi ökoszisztéma működésének biztosítása, ugyanakkor ökoszisztéma szolgáltatásainak körültekintő igénybevételének lehetőségét), másrészt az emberi személy egyéni és közösségi működését és folytonos fejlődését az alkalmazkodás és (természeti környezetével való) az együttélés terén.

A fenntarthatóságot megalapozó szemléleti keret a BÁNDI (2011) is hangsúlyozott környezet egészségének, belső folyamatainak fenntarthatóságát szükséges biztosítani, amely az embernek a természetre irányuló joga és kötelezettsége, azaz egyben a saját és az élőrendszer létalapjának biztosítása tekintetében felelőssége is. Ebben az értelemben a környezethez való jog mindenkire kiterjedő széleskörű kötelezettséget hordoz, amely a tájban<sup>46</sup>, mint területi egységben fogható meg legeredményesebben (*lásd 5.3. pont*).

Az emberi jogok között, mint azt az értékek tárgyalásánál is láthattuk, konfliktusok merülhetnek fel. Az individuális jogok fokozott hajszolása és az ember természetétől fogva társas, személyközi kapcsolatait roncsolhatja, és nem az embert szolgáló funkcióit teljesíti ki (SAJÓ 1996, FRIVALDSZKY 2001, BÁNDI 2011). Másik, témánk szempontjából kiemelendő konfliktus az emberi jogok és a környezettel, gazdasági fejlődéssel kapcsolatos alapjogok céljainak ütközése. THORTON és BECKWITH (2004) szerint ezen célok megközelítése integrált szemléletet kíván, már csak abból következően is, hogy a „környezethez való jog a több emberi jognak, így az egészséghez, illetve az élethez való jognak is előfeltétele” – jegyzi meg WEERAMARTY a bōsi ítélethez fűződő különvéleményében<sup>47</sup>. A konfliktusok kezelésében különösen a harmadik

<sup>46</sup> Európai Tájékezmény preambuluma így ír erről: „...a tájkép az egyéni és társadalmi jólét alapvető eleme és ennek megőrzése, kezelése és tervezése mindenki jogait és kötelezettségeit jelenti”.

<sup>47</sup> Vice-Resident Weeramarty különvéleménye: [www.icj-cij.org](http://www.icj-cij.org)

generációs jogok megvédésében az államoknak, az államnak és a társadalmi közösségeknek jelentős szerepe van. Ahogy az értékek tárgyalásánál már említettük, a jogban megfogalmazott és szándékolt elvont célok megértése, ütköztetése, egyeztetése különböző intézményi és társadalmi szinteken az adott esetekre, környezetre, közösségre nélkülözhetetlen alapfeltétele a fenntarthatóság és a fejlődés elősegítésének. A hatásvizsgálati, különösen a fenntarthatósági hatásvizsgálati folyamatok is keretet kínálnak fenntarthatósági és fejlődési célok megértésére, konkrét esetekre, területekre, közösségekre, folyamatokra való értelmezésének, valamint nyomon követésére.

#### **5.1.4. A hatásvizsgálatok és a fenntarthatóság legfontosabb környezetjogi keretei**

A környezetjog kifejezés BÁNDI (2011) rendszerszemléletet tükröző megfogalmazása szerint: a környezetre, mint egészre irányuló átfogó jogterületi megközelítés értelmezendő. A környezetjog területén fejlődött ki a hatásvizsgálati gondolkodás és gyakorlat, amely mind a mai napig a hatásvizsgálatok egyik meghatározó joga. A környezetjogból származnak az alapvető eljárási és alapelvi, szemléleti és jogtechnikai hatásvizsgálati megoldások is. Emellett a fenntarthatóság, a fenntartható fejlődés is környezeti alapokból, környezetjogi szemléletből és eszközrendszerrel indult, majd egyre jobban erősödő társadalmi irányultság jelent meg (*lásd 2 pontban*). A környezeti életrendszer (ökoszisztémák) mellett a társadalmi életrendszer (személy és a közösség kapcsolatrendszere, merősítése – empowerment, rezilienciája) is egyre jobban előtérbe kerül. Kutatásom a két tényező együttes kezelésének, több szálon való összekötésére tesz mások mellett kísérletet.

A környezetjog és a hatásvizsgálatok szabályozásának részletes kibontásával nem foglalkozom, azonban a jogterületen kialakult és a hatásvizsgálati szabályozás fejlesztésében, így a fenntarthatósági hatásvizsgálatok alapjául is szolgáló alapelvekkel és egyes környezetjogi szabályozással kapcsolatos megoldásokat tartom szükségesnek röviden elemezni, összegezni.

##### **5.1.4.1. Környezetjogi alapelvek hatásvizsgálati és fenntarthatósági elemzése**

Első lépésben a környezetjog meghatározó alapelvei elemzem két szempont alapján: (1) a fenntarthatósági szemlélet elősegítése és a (2) hatásvizsgálatok szabályozása és megvalósítása szempontjából. A 8. táblázatban összefoglalt elemzés alapvető konklúziója, hogy a hatásvizsgálati szemlélet, gyakorlat és szabályozás az alapelvek gyakorlati, elvi szinten túllépő alkalmazását segíti elő, azaz a környezetjogi elvek rendszerszintű, integrált alkalmazásának egyik meghatározó terepe a hatásvizsgálati szabályozás és gyakorlat. Az alapelvek és a hatásvizsgálati gyakorlat fenntarthatósági szempontú elemzése rá mutat arra, hogy az ökológiai és a társadalmi szempontok együttes kezelése a környezetjogi alapelvek gyakorlati és rendszerszintű következetes

alkalmazásával valósítható meg. A fenntarthatósági hatásvizsgálatok alkalmazása, bevezetése eredményesen, egy a bemutatott alapelvek által vezérelt jogi szabályozás, intézményrendszer keretében valósítható meg (lásd 5.2. pontban Új-Zélandi önkormányzati szabályozás tapasztalatait).

Általános jogelvként ki kell azonban emelni a kisegítés (**szubszidiaritás**) különböző jogterületeken is alkalmazott általános alapelvét, mint a fenntarthatóság egyik alappillérét (lásd 3.2. pont). Az alapelv XI. Pius pápa fogalmazta meg a Quadrogesimo anno kezdetű enciklikájában 1931-ben: *„Amit az egyes ember önmaga a saját erejével elvégezhet, nem szabad elragadni tőle és a társadalmi tevékenység körébe utalni; hasonlóképpen amit kisebb és alacsonyabb rangú közületek (közösségek) jogosan elintézhetnek, azt nagyobb és magasabb közület (közösség) jogosan nem vonhatja a maga hatáskörébe, mert nagy kárral jár, és a helyes rendnek teljes fölborítása. Hiszen a társadalmi beavatkozásnak mindig az a természetes célkitűzése, hogy kisegíteni akarja a társadalmi test egyes tagjait, nem pedig tönkretenni vagy fölszívni.”*

A szubszidiaritás fogalmát alátámasztja a rendszergondolkodás egyik archetípusában megfogalmazódó tapasztalat is<sup>48</sup>. A teheráthárítás külső beavatkozóra archetípus azt a rendkívül gyakori folyamatot írja le, amikor egy rendszer (egy személy, egy közösség, egy szervezet, térség, táj) problémáit külső „beavatkozók” igyekeznek megoldani. A beavatkozás célja a probléma tüneteinek enyhítése és ez többnyire olyan jól sikerül, hogy a rendszer belső szereplői soha nem tanulják meg, saját maguk miként lehetnek úrrá saját problémáikon.

A szubszidiaritás alapelve mentén a rendszer belső képességeinek erősítésére kell koncentrálnunk, hogy a rendszer képes legyen megoldani saját problémáit. Erre az alapelve tekintettel kell a jogi, szabályozási környezetet, az intézményi megoldásokat alakítani. Amennyiben mégis szükség van külső segítségre, az kivételes, lehetőleg egyszeri alkalom legyen, és tájékoztatni kell a különböző szereplőket a beavatkozásról. Helyesebb azonban, ha inkább a beavatkozás abban készíti fel a rendszer belső szereplőit, hogy képességeik, erőforrásaik és infrastruktúrájuk fejlesztése révén a jövőben ők maguk legyenek képesek gondjaik megoldására<sup>49</sup>. Fenntarthatósági szempontból ezen megközelítés alapján ide tartozik az ökológiai, környezeti rendszerek természetességének, belső szabályozó folyamataik működésének megerősítését eredményező beavatkozási logika követése.

Fenntarthatóság alapvető követelménye (lásd 3. és 4. pont) az alkalmazkodás a környezeti rendszerek működési rendjéhez. A jogi szabályozás területén megjelenő környezetjog nem tudja

<sup>48</sup> A rendszergondolkodás archetípusainak hatásvizsgálatokkal és a fenntarthatósággal kapcsolatos összefüggéseinek összefoglalását lásd a 8. mellékletben.

<sup>49</sup> Példaként említhető a szerző vezetésével kialakított eszköz: a SÉMA keretében alkalmazott DPSIR módszertan esetén a hajtóerők szintjén történő beavatkozásnak arra kell irányulnia, hogy a beavatkozó felkészültségét, belső megerősítését eredményezze, és nem pusztán egy külső kényszer hatása határozza meg hajtóerőként a célzott magatartást, beavatkozást.

ellátni – a társadalomra és környezetre irányuló – feladatait kizárólag központi állami irányítással, a közigazgatási jog közvetlen szabályozó eszközrendszerével. A központi jogi irányítás korlátozott hatásosságát, részben a területenként (tájanként) tapasztalható markáns környezeti és társadalmi különbségei okozzák.

Környezeti jogi alapelvek	Kapcsolat a hatásvizsgálatokkal	Kapcsolat a fenntarthatósággal
<b>Elővigyázatosság</b>	Minden cselekvés esetén feltételezi a negatív hatás bekövetkezésének valószínűségét. Ha az adott tevékenység közvetett hatásai mellett közvetett hatások láncolatát is figyelembe veszi, felételezi. A megelőzéstől az ismeretlen hatások és következmények feltételezése különbözteti meg. Időtávlat és rendszerszemlélete tágabb a megelőzés távlatánál. Tudományos bizonyosságot igényel, de nem várja el a teljes bizonyítottságot (lásd GMO). Jogilag nehezen számon kérhető.	Az ökológiai rendszerek egészségesben tartását, egészséges működésének biztosítását jelenti. A környezeti, az életrendszerek maximális érzékenységu megfigyelését, alkalmazkodó szemléletet jelent. Az ember-természet viszonyrendszerében konfliktuskerülő magatartást jelent.
<b>Megelőzés és forrásnál való fellépés, helyreállítás</b>	A negatív hatások elkerülését, következményeinek, vagy mértékének mérséklését jelenti. A megelőzés szellemében történő fellépés a hatások keletkezési forrásaihoz legközelebbi fellépést igényli. Megelőzést célzó intézkedéseknek (responses), így megkülönböztethetjük 4 szintjét: a hajtóerők (driving forces), a terhelések (pressures), az állapot (state) és a hatások (impact). Minél inkább a hajtóerők szintjéhez közel avatkozunk be annál hatásosabb a megelőzési tevékenységünk. A helyreállítás az 3. szintet célzó, a kedvezőtlen állapot magváltoztatását célzó intézkedés, ennek pozitív és negatív hatásait egyaránt szükséges vizsgálni. Jogilag számon kérhető, bizonyíték alapú (evidence based) megközelítés.	A környezeti rendszer működésének pontosabb ismeretét felételezi szemben az elővigyázatossággal, és a konfliktuskezelés kifejlesztését jelenti az ember-természet viszonyrendszerében. A társadalmi és ökológiai rendszer rezilienciáját, rugalmas ellenálló képességét helyezi a szemléletének középpontjába. Az emberi tevékenységének a két rendszer rezilienciája szab határt, illetve a helyreállítás is reziliencia visszaszerzésére irányul, esetenként az átalakulással egybe kötve.
<b>Harmonikus vagy fenntartható fejlődés elve és az integráció elve</b>	A különböző hatásvizsgálatokban eltérő mértékben jelenek meg a fenntarthatóság és az integráció követelménye és eszközei (lásd 5. melléklet). A hatásvizsgálat a környezeti és fenntarthatósági szempontok integrálásának jelentős eszköze. A különböző döntési szinteken alkalmazott hatásvizsgálatok összekapcsolása (hatásvizsgálati lánc lásd a 6. pontban) a döntési, szabályozási és tervezési szintek között is integrációt biztosíthat.	A hagyományos társadalmi, környezeti és gazdasági szempontok együttes figyelembevétele mellett a térbeli (különböző terléptében) és az időbeli (generációk közötti) integrációt jelenti, amely a különböző szereplők integrált bevonását és részvételét is feltételezi.
<b>Tervszerűség elve</b>	A hatásvizsgálatok eredményessége függ a tervek minőségétől és a tervekre gyakorolt hatástól. A tervezési rendszer az intézményi felelősséget, információs rendszer működtetését, a tervezési lépéseket és a tervtípusok kapcsolatait rögzíti, amely jellemzők nélkülözhetetlenek a hatásvizsgálatok bekapcsolódásához.	A tervezés időtávlat a, ami ebből a szempontból meghatározó. A jelen generációk szükségletei mellett a korábbi generációk felhalmozott tudására, tapasztalataira és jövő generációk szükségleteire is figyelni kell.
<b>Állami kötelezettség- és felelősségvállalás</b>	Hatásvizsgálati rendszer szabályrendszerének, intézményi és személyi feltételeinek kialakítása. Az állami szervek által és az állami tulajdonra vonatkozó tevékenységekre vonatkozóan minden szinten hatásvizsgálatokkal támogatott döntési és értékelési rendszer működtetése. A hatásvizsgálatok értékelési és visszacsatolási információi alapján tudásmenedzsment rendszer működtetése. Egyes esetekben a mögöttes felelősség szabálya szerint felel a következményekért.	A fenntarthatóság feltételeinek kialakítása, amelyeket a különböző területi igazgatási (helyi, regionális országos) szinteken érvényesít. A fenntarthatóság állami és területi célrendszerének és az ahhoz kapcsolódó felelősségi rendszer részvételén alapuló kialakítása.
<b>Társadalmi részvétel általában, információhoz jutás, észvétel a jogalkotásban, egyedi döntéshozatalban való részvéte, jogorvoslat</b>	A hatásvizsgálati eljárásokkal kapcsolatos aktív információhoz jutás és passzív információk jog biztosítása. Az érintettek, a hatásviselek körének meghatározása és részvételének biztosítása a döntések előkészítésében (hatásvizsgálatok), döntéshozatalban, egyedi esetekben is, a jogérvényesítési eljárásokban (pl. actio popularis), illetve a jogalkotásban (ehhez kapcsolódó hatásvizsgálatokban). A hatásvizsgálatok és a döntésekhez kapcsolódó részvételi folyamatok kialakításában, azok szabályainak kialakításában való részvétel. Kiemelt jelentősége van az egyéni és szervezeti felkészítésnek, mind az igazgatási, mind az állampolgári oldalon (capacity bulding, empowerment)	A fenntarthatóság helyzetével és megőrzésével kapcsolatos információk részvételi megoldásokat is alkalmazó) gyűjtése és hozzáférhetővé tétele. A fenntarthatóság egy adott területen (táj, település), egy adott szervezeten belül (állami, magán, civil egyaránt) közösségi részvételen alapuló érték-, cél- és felelősségi rendszer részvételén alapuló meghatározása és nyomon követése. A fenntarthatóság, reziliencia veszélyeztetése, elvesztése esetére a problémák kezelésére való részvételen alapuló felkészítés.
<b>Együttműködés elve</b>	A hatások feltárásában, jelentőségének értékelésében és a döntési szempontok kialakításában, valamint a követő intézkedésekben együttműködésre, megegyezésre, illetve minimumfeltételként kölcsönös megértésre van szükség, máskülönb az egyes megvalósításra jelentős hatással bíró személyek, szervezetek negatív hatásokat előidézó tevékenysége nehezen megelőzhető, szabályozható. A különböző döntési szintek közötti együttműködés, és annak érvényesíthető szabályainak kialakítása szükséges a hatásvizsgálati eredmények és követő intézkedések alkalmazásához (lásd hatásvizsgálati lánc 6. pont).	Az együttműködések és a megegyezés keretszabályainak kialakítása. Előtérbe kerül a fenntarthatóság értelmezése, meghatározása egy adott területen, szervezetben és közösségben. A kompetitív előnyök kutatásával szemben az „együttműködési előnyök” feltárása. A versenyképesség mellett az „együttműködési képesség”, a kompetitív előnyökkel szemben az „együttműködési előnyök”, az együttműködés értékeinek a mélyebb feltárása.
<b>Szennyező fizet vagy a felelősség elve</b>	Annyiban érinti a hatásvizsgálatokat ezen elv, hogy a megelőzéssel és a szennyezés bekövetkeztét követően a helyreállítással és rehabilitációval kapcsolatos „költségek”, nemcsak pénzben kifejezhető terhek a szennyező(ke)t,	Hasonlóan a hatásvizsgálatoknál irtakkal, annyi különbséggel, hogy a fenntartható használatot túllépő felelőssége és „fizetési” kötelezettsége is fennáll, tehát nem szükséges a szennyezés és

	felelős(öke)t terhelik.	károkozás bekövetkezése.
--	-------------------------	--------------------------

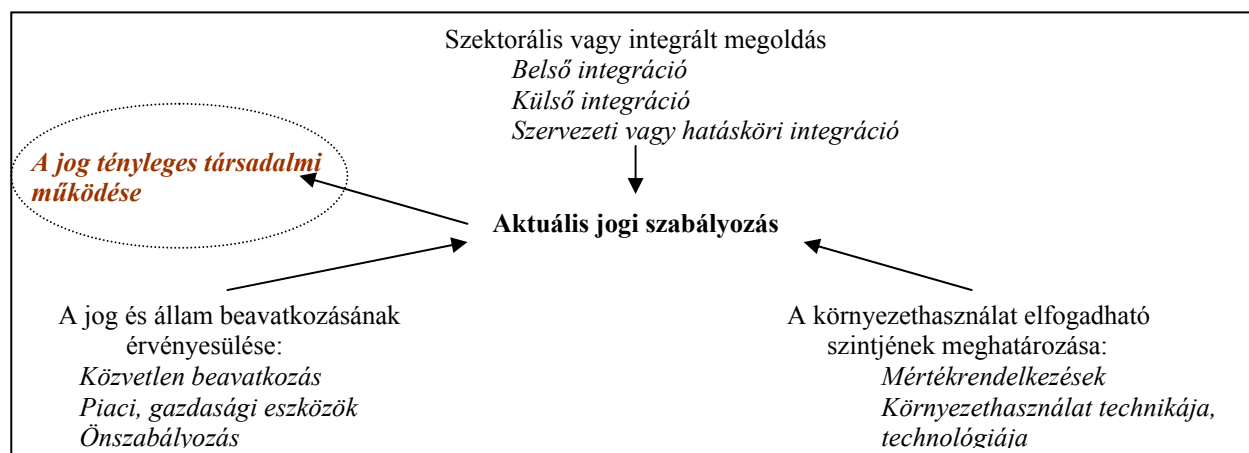
8. táblázat Környezeti jog alapelveinek fenntarthatósági és hatásvizsgálati kapcsolata

A területenként (tájanként) eltérő viszonyok, adottságok figyelembevétele a szubszidiaritás alapelveinek figyelembe vétele mellett a környezetjogi szabályozás rendszerszemléletű alkalmazásának és a kialakult szabályozási módszereinek tudatos alkalmazásának elemzését teszi szükségessé. Az elemzés elvezet a jogi és állami és területi szintű befolyásolás lehetőségeinek jobb megértéséhez.

#### 5.1.4.2. Környezetjogi szabályozás rendszerszintű megközelítése

A közigazgatás szempontjából az értékítélethez alkalmazható értékek szinte tetszőleges mennyiségben léteznek a társadalomban (*lásd 4. pont*). Nem egyenértékűek azonban. Közülük az, amely felhasználásra kerül a megfelelő eljárásban, elsőbbséget szerez, megerősítetté válik: felhasznált, pragmatikus érték. A tényleges technikai alkalmazás, a felhasználás realitássá teszi ezeket. Az értékválasztás: technika is. Ez érthető úgy is, hogy technika megválasztása is egyben (TAMÁS 2010). A közigazgatás és a környezetjog értékközvetítése annak alkalmazott alapértékeiben, szervezeti és strukturális viszonyaiban kialakított megoldásai általi értékválasztásokban és a döntéshozatalban, magukban az eljárásokban jelennek meg.

Bándi (2011) három lényegében értékválasztásokat is tükröző módszertani megközelítést tárt fel, amelyek közösen alakítják az aktuális (környezet)jogot, a három módszertan azonban csak együttes hatásaiban értelmezhető. A hatásvizsgálati szemlélet és eszköztár döntéstámogató hozzájárulásának hatásosságát, eredményességét a fenntarthatóság megvalósításához alapvetően befolyásolja a szabályozás rendszerszintű érvényesülésének módja és mértéke.



8. ábra Szabályozási módszerek összefoglalása (BÁNDI 2011, alapján)

BÁNDI (2011) által meghatározott három módszertani megközelítés a fenntarthatóság érvényesítése és a hatásvizsgálatok alkalmazása szempontjából rendkívüli jelentőséggel bír. A CVA

modell (lásd 2. melléklet) szemléletének tükrében minden egyes módszertani csoportnak jelentősége van a szabályozás kialakítása során. Az adott helyzet és célrendszer ismeretében határozható meg, hogy mely megközelítés milyen mértékben használható. Lehetnek olyan helyzetek és olyan feltételek, amelyben átmenetileg a közvetlen beavatkozás szerepe a döntő, azonban a fenntarthatóság szempontjából és annak szubszidiaritást középpontba helyező értékrendi megközelítése alapján az integráció és az önszabályozás kiemelt szerepet kell, hogy kapjon, illetve az erre való felkészítés (capacity building), megerősítés (empowerment).

Eddigiekben a jogrendszer, a szabályozás sajátosságait és egyes elvi alapjait tekintetem át a fenntarthatóság érvényesítésének fényében, a következő pontban a jog társadalmi működésében felismert közösségi jelleget emelem ki, utalva néhány kommunikációs szemléletű elméletre, amelyek a jog társadalmi működésének megértését segítik. Célom, a fenntarthatóság érvényesítésének értékközpontú érvényesülésének további aspektusainak megvilágítása.

#### **5.1.5. A jog társadalmi működése a fenntarthatóság szemszögéből**

Jog társadalmi működésének megértéséhez megkülönböztethetjük a jog instrumentalista és a társadalmi működési paradigmáját. E két megközelítést összevetve megállapítható, hogy a jogalkotás viselkedésre (így a fenntarthatóságra) gyakorolt hatása csak a társadalmi szervezet fogalmai szerint érthető meg. A társadalmi szervezet sokkal átfogóbb, mint az állami szervezet, ez utóbbi pedig sokkal összetettebb, mint azt az instrumentális megközelítés feltételezi. A jogalkotásnak a társadalmi helyzet és a társadalmi folyamatok valósághű, s nem idealisztikus modelljén kell alapulnia. A társadalmi működés megközelítésmódja a jogalkotást alulról fölfelé irányulóan közelíti meg, figyelmét a társadalmi élet „földszintjére” összpontosítva, a konkrét társadalmi helyzetre, amelyben a szabályozás tárgyát képező társadalmi cselekvés és interakció megjelenik.

A földszint társadalmi szervezete legjobban a „félautonóm társadalmi mező” (FATM) fogalmának segítségével írható le és elemezhető (MOORE 1973). FATM MOORE által kidolgozott koncepciója arra a társadalmi közegre irányítja a figyelmet, amelyben mindenféle szabálynak működnie kell, hangsúlyozva e közeg heteronóm jellegét. A FATM viselkedési normákat hoz létre, és tart fenn. A FATM csak részben önálló bizonyos fókig képes szabályozni belső ügyeit – fenntartani saját szabályait és ellenállni a versengő külső normák akadálytalan behatolásának –, de tagjai sok más társadalmi mezőnek is tagjai és ki vannak téve más szabályozási formák hatásának is. Az állam az egyik legkiemelkedőbb FATM, amely rendes körülmények között lényegesen korlátozza a többi FATM szabályozási autonómiáját, de ennek ellenkezője is előfordulhat.

A társadalomban számtalan különféle méretű FATM azonosítható, a formális és hatalmas csoportoktól kezdve egészen az informális társadalmi kontroll legtörékenyebb helyszínéig (pl. egy



hajó utasainak csoportja). A táji közösségek (egy tájban élők közössége), a faluközösségek, a szakmai, hivatási és gazdálkodói csoportok gyakran képeznek FATM-ot, melyek önszabályozásának leírására gazdag irodalom áll rendelkezésre (MOOR 1973, GRIFFITHS 2000, FULLER 1981). Ahhoz valamely társadalmi csoportot FATM-nak tekinthessünk egyetlen dolog szükséges, az, hogy kimutatható legyen a tagjai viselkedésének bizonyos fokú önszabályozása. Lényeges, hogy az önszabályozás saját jogú forma legyen, ne pedig egy külső előírás alapján megvalósuló és felügyelt önkontroll. A FATM-k általában önállóságra törekednek belső ügyeik intézésében, és ellenállnak annak, hogy belső viszonyaikra „külső” jogot vagy intézményeket kényszerítsenek rá. Az állam gyakran képtelen nagyobb szabályozó erőt kifejteni a társadalom földszintjének viszonyaira és az ott zajló tevékenységekre, mint amekkorát a helyszínhez legközelebbi FATM-k gyakorolnak. MOORE szerint „*a különböző folyamatok, amelyek a belsőleg keletkezett normákat hatékonyra (hatásossá – szerző) teszik, gyakran közvetlenül meghatározó tényezői az állam alkotta jogi szabályok követésének vagy elutasításának is.*”

<b>A jogot eszközként kezelő instrumentalista paradigma</b> <i>Atomisztikus individualizmus feltevése.</i>	<b>A jog társadalmi működésének paradigmája</b> <i>Az ember alapvető társadalmi karaktere.</i>
A társadalom tagjait az állam szervezetén kívül semmi más nem kapcsol össze. A jog címzettje az egyén, és célja az egyéni viselkedés befolyásolása.	A társadalmiság áthatja az embereket, az összes egyéni és társadalmi tevékenységüket. Az egyén és a társadalom, az egyéni preferenciák és a társadalmi szabályok, az önkontroll és a társadalmi kontroll szembeállítására hamis ellentmondások. A jogi normák címzettjei sajátos társadalmi térben cselekvő társadalmi lények, nem pedig racionális aktorok, akik előnyeik maximalizálására törekednek.
<i>Tökéletes kommunikáció feltevése.</i> A törvényhozó, jogalkotó és az egyén között közvetítés nélkül és a közreható társadalmi normák, struktúrák átalakító hatásától mentesen járja be útját a törvényhozó parancsa. A törvényhozó akarata és annak értelmezése van a középpontban, amely szemlélete szerint eléri az egyént és képes befolyásolni viselkedését.	<i>A jogi kommunikáció társadalmilag esetleges jellege.</i> A jogi információk továbbítása mindig problematikus. A jogi üzenet, amelyet különböző állami szervek (igazgatási szervek, bíróság stb.) közvetítenek gyakran nem teljesen ugyanaz és szinte mindig összetettebb, mint az amely a jogalkotási folyamatban született. A továbbítás gyakran egy átalakítási folyamat, amelyben az üzenet torzul és gazdagodik mindenféle járulékos információval (pl. követésével kapcsolatos kockázatokra, költségekre vonatkozó információk).
<i>A normatív monopólium feltevése.</i> A megközelítés felételezi az államról, hogy hatékony normatív monopóliummal rendelkezik és kizárja a szabályozás már formáinak hatását az egyén viselkedésére. Engedetlenség esetén, annak okát a szélsőséges önértékekben és az egyén vagy csoport deviáns karakterében látja.	<i>A jogi pluralizmus társadalmi realitása.</i> Az állam a viselkedés szabályozásának csupán forrása. A cselekvést végzők számára az állami elvárások kevésbé ismertek, mint a cselekvésének színteréhez közelebb álló más szabályozási források elvárásai.
<i>A szemlélet jellemző kérdései:</i> Hatásos-e az adott jog? Engedelmeskednek-e az emberek? Kiváltja-e ez a jogszabály az előírt viselkedési formát?	<i>A szemlélet jellemző kérdései:</i> A viselkedési mód kiválasztásának konkrét helyzetében milyen hatást fejt ki a jog? Mit tesznek az emberek? Mi történik, ha ezt a jogi tényezőt hozzáadjuk vagy kivonjuk a társadalmi képletből?
<i>A figyelmem a szándékolt hatásokra koncentrál.</i>	<i>A figyelmem a társadalmi működésre összpontosít.</i>

9. táblázat A jog instrumentalista és a társadalmi működési paradigmájá (GRIFFITHS (2000) alapján)

Az elemzés alapján megállapíthatjuk, hogy a fenntarthatóság érvényesülése szempontjából kiemelkedő jelentőségű FATM meghatározása és vizsgálata. Ilyen új terület lehet egy adott tájon belül létező közösségek, társadalmi hálózatok (erős és gyenge kapcsolatok), a „táji közösségek” helyzetének feltárása és megerősítése. Horányi (2007) kommunikációt, mint részvételt vizsgáló elmélete és Tomka (1987) értékrendi struktúrák hármasszerkezetére és kommunikáció szemléletű megközelítésére vonatkozó elméletei jó alapot jelentenek a fenntarthatósági hatásvizsgálatokhoz. (lásd 18. mellékletben).

## 5.2. A fenntarthatóságot megalapozó értékek az intézményrendszerben

A köz érdekében végzett, a közpolitika egyik eszközének tekinthető hatásvizsgálatok nem önmagukban álló, elszigetelten megvalósuló folyamatok, hanem több szálon is különböző döntéshozatali folyamatokhoz kötődnek. A döntéshozatali folyamatok lehetnek egyedi esetek (pl. egy beruházás esetében), vagy egymáshoz kapcsolódó döntések sorozatai (pl. programok, tervek elkészítése esetleg megvalósítása során). A döntéshozatali gyakorlat általában kialakult szokásokhoz, szabályozott (pl. jogi) előírásokhoz igazodik. Alapvető szabályrendszerek: az országos vagy települési közigazgatás, az intézmények szervezeti működése, a kialakult döntési kultúra mellett még számos tényező meghatározó lehet *(lásd 3. és 4 pont)*.

### 5.2.1. A fenntarthatóságot érvényesítő jó igazgatásnak (kormányzásnak) főbb tématerületei

Az elméleti kutatásom eredményeire építve az intézményi értékelés megkezdése előtt összeállítottam azokat a szempontokat, amelyek a **fenntarthatóságot érvényesítő jó igazgatásnak (kormányzásnak) főbb tématerületei**, előfeltételei, amelyek tartalommal töltendők fel, a különböző léptékben működő intézményrendszer adottságait figyelembe véve, így elősegíthetik a hatásvizsgálatok célszerű és eredményes megvalósítását. A szempontok összeállításához az International Association for Impact Assessment (IAIA) legjobb gyakorlatokra vonatkozó adatbázisait, a 1.2.2. pontban leírt fókuszcsoportos műhelyek eredményeit, az előző pontokban bemutatott vizsgálati eredményeimet, és az irányítással kidolgozott társadalmi fenntarthatósági útmutató<sup>50</sup>, jó kormányzásra vonatkozó szempontjait vettem figyelembe. A kialakított szempontcsoport az alábbi témakörökből épül fel:

#### Q1. Értékek megjelenése és kezelése

- Q1.1. Fenntarthatósági (horizontális) célok és indikátorok, amelyekben a személy fejlődése és az élőlendszerek életfeltételeinek a megőrzése elsődleges
- Q1.2. Értékleltár, kapcsolat az értékekkel
- Q1.3. Nyomon követés, értékelés

#### Q2. Stratégiai szemlélet és tervszerűség

- Q2.1. Tervszerűség, stratégiai szemlélet
- Q2.2. Stratégia készítése, ismertsége, alkalmazása
- Q2.3. Stratégia értékelése, megújítása

#### Q3. Partnerség és kommunikáció

- Q4.1. Megerősítés<sup>1</sup>

<sup>50</sup> Szilvácsku Zsolt és Vári Anna, Útmutató a társadalmi fenntarthatóság érvényesítéséhez az Államreform operatív program és az Elektronikus közigazgatás operatív program projekt gazdái, pályázói és értékelői számára, 2008. április, NFÜ: [www.nfu.hu/download/8457/arop\\_ekop\\_tarsadalmi.pdf](http://www.nfu.hu/download/8457/arop_ekop_tarsadalmi.pdf) (megtekintve: 2012.04.21.)

Q4.2. Tudatos partnerségi hálózatok kialakítása

Q4.3. Participáció és reguláció

**Q4. Jogi és intézményi megoldások**

Q5.1. Felelősségi rendszer

Q5.2. Keretek az értékek konfliktusok kezelésére, és közös értékek rögzítése

Q5.3. Szubszidiaritáson alapuló kompetencia és kapacitás biztosítása

**Q5. Tudásmenedzsment és döntéshozatal**

Q6.1. Tudás feltérképezése, láthatóvá tétele és kompetencia létrehozása

Q6.2. Adatok, információk és tudás menedzselésének rendszerei

Q6.3. A tudás kultúrájának fejlesztése, szervezeti és társadalmi tanulás

**Q6. Rendszer- és hatásvizsgálati szemlélet, kultúra**

Q6.1. Rendszeres értékelések, visszacsatolások tudatos kezelése (kialakítása, figyelése)

Q6.2. Értékelési készségek és rutin kialakítása

Q6.3. Fogékonyság és szakszerűség a társadalmi és ökoszisztéma szükségletek iránt

**Q7. Eredményesség**

Q7.1. Várt és elért eredmények rögzítése

Q7.2. Eredmények elemzése

Q7.3. Eredményorientált finanszírozás és szervezeti működés

**Q8. Táj és területi integráció**

Q8.1. Területi szempontok megjelenése a döntésekben, értékelésekben

Q8.2. Táj társadalmi, ökológiai és gazdasági sajátosságok figyelembevétele

Q8.3. Táj, mint területi egység kezelése

A versengő értékek (CVA) modellje (lásd 2. mellékelt) bizonyos fokú tájékoztatást nyújt az értékek érvényesülésének esélyéről. Alapvetően arról, hogy valamely közigazgatási szervezetben milyen értékeket választanak – mit minősítenek értéknek –, következtetni lehet a technikai működés tulajdonságaira, természetére, változásainak tendenciáira is. Ugyanígy bizonyos tendenciák (pl. a fenntarthatóság irányába történő elmozdulás) érvényesülése úgy segíthető elő, ha azokhoz a megfelelő értéket választják. A tudatos értékválasztás egyrészt az eredményesség egyik legfontosabb feltétele, e nélkül legfeljebb véletlenül alakul ki eredmény, másrészt szervezeti alapformák, modellek közötti választás is (TAMÁS 2010).

A különböző értékek és elvárások a döntési folyamatok és a szervezetek helyzetének, környezetének, a valós problémáknak, a társadalmi és politikai közegének megfelelően is más-más más hangsúlyt kaphatnak, változhatnak. QUINN és ROHRBAUGH (1981, 1983) kutatásai azt mutatják azonban, hogy a versengő értékeknek, tulajdonságoknak bizonyos mértékig egyensúlyban kell lenniük, egyik sem szorítható vissza jelentősen a többiek rovására. A Versengő Értékek Módszertan (CVA) szemléleti keretében értékelve a kialakított szempontrendszert az 9. mellékletben található összesítő értékelést fogalmazhatjuk meg. Mind a CVA módszertan, mind pedig az általam összeállított nyolc pontos szempontrendszer jó alapot kínál a fenntarthatósági hatásvizsgálatok kialakításához.

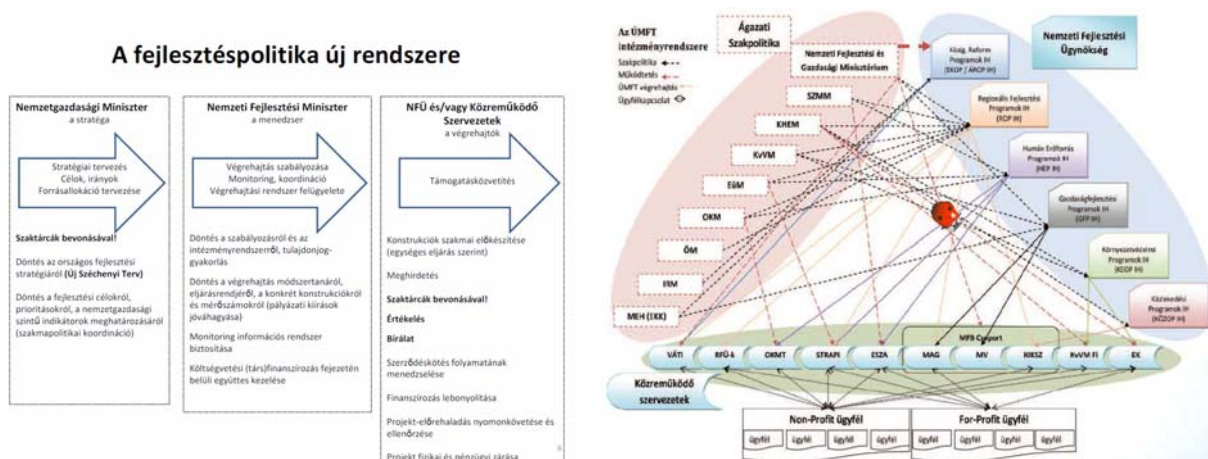
*A következő pontokban a magyar fejlesztéspolitikai intézményrendszer vizsgálatának eredményeit mutatom be, kitérve a kialakított szempontrendszer megjelenésére is, majd egyes kiválasztott témaköre vonatkozó jó megoldást bemutató négy külföldi példát ismeretetek.*

### 5.2.2. A magyar fejlesztéspolitikai intézményrendszer fenntarthatósági, horizontális célrendszere és indikátorai

A hazai országos szintű vizsgálat keretében a fejlesztéspolitikai intézményrendszer vizsgálatára került sor 2011-ben. A vizsgálat célja a fejlesztési programok és az intézményrendszer működésében érvényesülő fenntarthatósági szempontok azonosítására, ezen belül a horizontális indikátorainak vizsgálatára helyeztem a fő hangsúlyt. A vizsgálatban dokumentumelemzés, illetve interjúkészítés minden operatív programért felelős irányító hatóságnál (IH) külön-külön az adott IH munkatársaival, illetve a koordinációs irányító hatóság (KORIH) közreműködésével, 3 alkalommal az összes irányító hatósággal és több közreműködő szervezettel tartottam fókuszcsoporthozos műhelymunkát, illetve on-line kérdőívezést valósítottam meg az alkalmazott indikátorok megfelelőségére vonatkozó álláspontok feltárására céljából.

#### 5.2.2.1. Fejlesztéspolitikai intézményrendszer

A magyar fejlesztéspolitikai intézményrendszer felépítése látható az *x. ábrán*, amely jól szemlélteti a rendkívül erősen megosztott és sokszereplős intézményrendszert. Az ábra nem emeli ki, de a vizsgálataim alapján hangsúlyozni kell, hogy több szintű koordináció (MEH, IRM, NFÜ, NGM) valósul meg a rendszerben, amely koordinációs tevékenységek gyakran kioltják egymást (lásd pl. az indikátorok alkalmazása terén az *9. ábrát*), így az intézményrendszer eredményessége a közös célok mentén történő koordináció megvalósulásától nagymértékben függ. Egy átfogó, egyértelműen rögzített, átlátható menedzsment struktúra, lásd a kanadai modellt az *5.2.1. pontban*, vizsgálataim idején nem működik a rendszer összehangolása érdekében<sup>51</sup>.



9. ábra

*A fejlesztés politika gazdaságpolitikai fókuszú új rendszere – 2011 (forrás: NFÜ)*

<sup>51</sup> Több kezdeményezés indult el egy átfogó teljesítményértékelési, irányítási, tervezési rendszer kialakítására (2002, 2006, 2011), azonban a mai napig nem került bevezetésre.

### 5.2.2.2. Értékek megjelenése és kezelése

A fejlesztéspolitikai intézményrendszerben alkalmazott fenntarthatósági célok szerteágazóak és a különböző intézményi szinteken eltérőek. Az egyes kormányzati intézmények célrendszerében elvétve szerepelnek. A 2007-ben elfogadott és jelenleg megújítás alatt lévő Nemzeti Fenntartható Fejlődés Stratégia céljai szintén szerteágazóak, de mindezek mellett nincsenek jelentősebb befolyással a fejlesztéspolitikai intézményrendszer és programok célstruktúrájára.

Ágazati Operatív Programok	Regionális Operatív Programok
<ul style="list-style-type: none"> <li>Gazdaságfejlesztés Operatív Program (GOP)</li> <li>Közlekedés Operatív Program (KÖZOP)</li> <li>Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP)</li> <li>Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program (TIOP)</li> <li>Környezet és Energia Operatív Program (KEOP)</li> <li>Elektronikus Közigazgatás Operatív Program (EKOP)</li> <li>Államreform Operatív Program (ÁROP)</li> <li>Végrehajtás Operatív Program (VOP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nyugat-dunántúli Operatív Program (NYDOP)</li> <li>Közép-dunántúli Operatív Program (KDOP)</li> <li>Dél-dunántúli Operatív Program (DDOP)</li> <li>Közép- magyarországi Operatív Program (KMOP)</li> <li>Észak-alföldi Operatív Program (EAOP)</li> <li>Dél-alföldi Operatív Program (DAOP)</li> <li>Észak-magyarországi Operatív Program (EMOP)</li> </ul>

10. ábra 2007-2013 közötti operatív programok Magyarországon

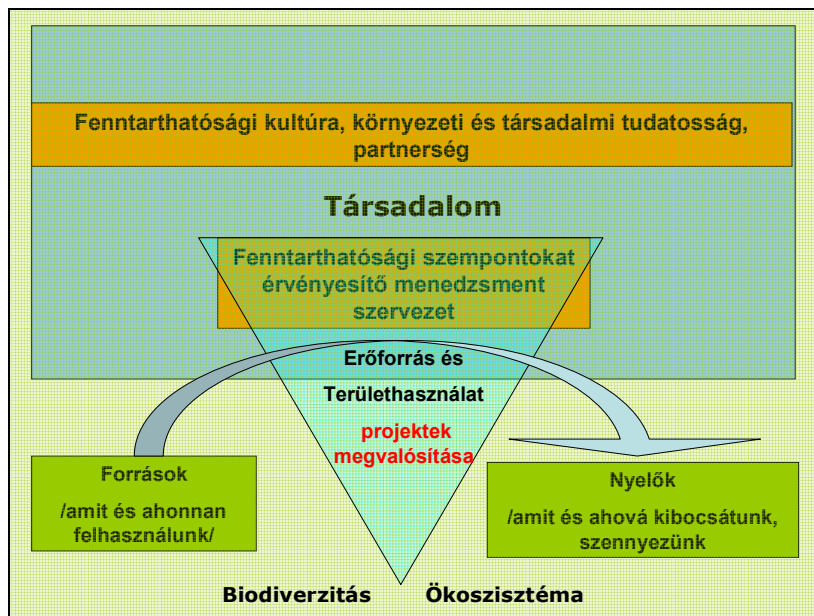
Megvizsgálva az összes 2007-2013 közötti operatív program (lásd 10. ábrán) célrendszerét az alábbi megállapíthatjuk, hogy az 11. ábrán látható országos horizontális célkitűzésekhez tartozó indikátorok közül kettő egyáltalán nem jelenik meg az operatív programokban (továbbiakban OP), és **négy OP-ban egyik országos célkitűzés sem jelenik meg**. Itt meg kell jegyezni, hogy az egyes OP-k akcióterveihez tartozó pályázati konstrukciók céljaiban itt-ott megjelennek egyes országos célokhoz tartozó indikátorok. A horizontális célkitűzések megjelenésének hiánya leginkább a Végrehajtási Operatív Program (VOP) és az Államreform Operatív Program (ÁROP) esetében van kihatással az intézményi értékrend kialakulására, mivel mindkét OP az intézményrendszer megújítását, a fejlesztések megvalósításának kereteit biztosítja, így, amennyiben ezen OP-k keretében nem jelennek meg világos horizontális, fenntarthatósági indikátorok, az kihatással van az egész intézményrendszerre.

Országos horizontális célkitűzések	Operatív programok száma, amelyben a célkitűzéshez tartozó indikátor megjelenik (n=13)	
Az esélyegyenlőség elősegítése	9 OP-ban szerepel	4 OP-ban nem szerepel
A fenntarthatóság követelménye	9 OP-ban szerepel	4 OP-ban nem szerepel
A területi kohézió elősegítése	3 OP-ban szerepel	10 OP-ban nem szerepel
Nemzetközi és régiók közötti együttműködés	13 OP-ban nem szerepel	
A társadalmi innováció eredményeinek elterjedése, a tapasztalatátadás	13 OP-ban nem szerepel	

11. ábra Az országos horizontális célkitűzések megjelenése az operatív programokban (2011-es sajátvizsgálatok alapján)

Az Op-k keretében megvalósuló projektekre vonatkozóan négyféle horizontális indikátorkészletet és útmutatókat állítottak elő. Az indikátortok csoportjai a környezeti (69 db), a társadalmi fenntarthatósági (37 db) és az esélyegyenlőségi (38 db), illetve a területi kohézió (33 db) indikátorai. Rendszerezve az indikátorokat, megállapítható, hogy fejlesztési projektek esetében alkalmazott fenntarthatósági indikátorok a Meadows et al (2005) források és nyelők viszonylatában (lásd 3.5.3. fejezet) az alábbi kategóriákban csoportosíthatók, amelyekbe a jelenlegi indikátorok besorolhatók:

1. Fenntarthatósági szempontokat érvényesítő menedzsment szervezet
2. Fenntarthatósági kultúra, környezeti és társadalmi tudatosság, partnerség
3. Biodiverzitás megőrzése, az ökoszisztémák életfeltételeinek javítása, térszerkezet
4. Anyag és energiafel-használás mérséklése
5. Környezetet szennyezés mérséklése



12. ábra Források és nyelők a társadalmi szövetben (saját szerkesztés)

A horizontális indikátorok alapvető jelentőségük lehetnek a fenntarthatósági hatásvizsgálatok számára, mivel ezen indikátorok fejezik ki az egyes fenntarthatósági értékek mentén megfogalmazható célok megvalósításának mértékét a különböző alrendszereket, mint a társadalmat, a különböző szervezeteket és az ökoszisztémát érintően. A jelenlegi indikátorokat tekintve azonban megállapítható, hogy nem tölthetik be a szerepüket, mivel nem vagy csak érintőlegesen, néhány elemük kapcsolódik a projektszint fölötti döntési és megvalósítási célokhoz, értékekhez. A horizontális szempontok nincsenek összekapcsolva olyan közös vezérlő értékekkel, amelyek a teljes, vagy akár csak a fejlesztés politika egyes részterületeire átfogóan érvényesek és elfogadottak lennének. Több operatív programnak nincsenek, vagy csak elenyésző számban vannak horizontális indikátorai (lásd az 11. ábrát).

A hazai fejlesztés politikai rendszerek nincsenek összekapcsolva a különböző fenntarthatóság szempontjából jelentős értékleltárakkal, mint például különböző társadalmi (pl. közösségi értékeket tartalmazó, vagy mentálhigiéné területén, illetve a korábban említett Kopp, illetve Skrabszky 1996-2006 között készült adatbázisai), környezeti, kulturális (pl. MÉTA, TÉKA, TIR) adatbázisokkal. A fejlesztés politika központi értékei nem ismertek, így nem kapcsolódhatnak az eredményekhez és a működéshez. Az eredményesség tekintetében nincsenek olyan kimutatások, elemzések, hogy mely értékek mentén, milyen mértékű elmozdulások, fejlődés mikorra várható és ezen értékek milyen egyéb más értékekkel kerülhetnek konfliktusban a megvalósítás során.

A horizontális indikátorok ellenőrzése és monitoringja eltérő minőségű a rendszerben, az egyes IH-k saját legjobb belátásuk és mérlegelésük alapján szűkítik a központilag kidolgozott horizontális indikátorok körét, amelyek ellenőrzése is letérő mértékű a különböző programok kertében (egyes OP-k esetében szankcióval jár a nem teljesítése, míg más OP-k esetében újabb indikátor választása lehetséges, amelyet a projekt folyamán, végén teljesíteni tudnak). Az indikátorok rögzítése korábban papíralapon történt, jelenleg áll át a rendszer az elektronikus adatkezelésre, amely a későbbiekben lehetővé teszi elméletileg az elemzést, amelynek akkor lenne, lesz értelme, ha a kiindulási állapot is ismert lesz egy adott indikátor esetében, így az elmozdulás értékelhetővé, vagy legalábbis érzékelhetővé válik.

A látható és kifejezett horizontális indikátorok, értékek, célok megállnak az NFÜ és Közreműködő Szervezetek (KSz-ek), azaz a támogatásközvetítés szintjén. Ez gátja annak, hogy a magasabb szintű döntéseket befolyásolják, beépüljenek a magasabb cél és értékrendszerbe. Részben ennek is köszönhető az a jelenség, hogy a horizontális indikátorok inkább akadályt és nem értéket, központi célként jelennek meg a rendszerben. Jól lehet egy rendkívül bonyolult és összetett rendszer került bevezetésre, amely végrehajtása is inkább a tájékoztatás jellegű szemléletalakítás felé, mint a tényleges eredmények felé terelte az alkalmazást. Az egyes szervezetek munkatársaival értékeltük az aktuálisan alkalmazott horizontális indikátorokat, négy szempont alapján szűrést végeztünk velük:

- *Relevancia:* Az indikátor alkalmas az általunk fontosnak ítélt folyamatok leírására
- *Mérhetőség:* Az indikátor – minimálisan bináris skálán (igen-nem) – mérhető
- *Adatok elérhetősége:* Az indikátor értékének megállapításához szükséges adatok viszonylag könnyen elérhetők
- *Érthetőség:* Az indikátor érthető a megcélzott csoportok (pl. NFÜ felelősök, pályázók) számára
- *Más okok,* amelyek miatt használhatatlan vagy nem javasolt a használata

A IH-k felelős szakembereinek értékelése alapján megállapítható, hogy a legtöbb indikátort használhatónak tartják, azonban kevesebb jobban használható indikátort igényelnének, a jelenlegi értelmezési problémák feloldását egyszerűsítéssel, képzésekkel látják megoldhatónak.

A cél és érték problémákat már a 2006-2007 között vezetésemmel az OP-kra és az Új Magyarország Fejlesztési Tervre (UMFT) készített stratégiai környezeti vizsgálatokban is azonosítottuk, az irányításommal kifejlesztett DPSIR alapú SÉMA módszertannal (lásd 3. mellékletben) elemeztük a tervezett beavatkozásokat (lásd 9. mellékletben). Az alkalmazás újszerűsége az volt, hogy a DPSIR módszertan első hazai bevezetésére tett kísérletet a hatásvizsgálatok területén, másrészt lehetővé tette, hogy az egyes beavatkozások eredményességét vizsgáljuk az egyes érték és célok érvényesülése szempontjából. Az UMFT és az OP-k által meghatározott célok értékelése szempontjából egy fenntarthatósági értékrendet alakítottunk ki (lásd 11. mellékletben), amelyhez viszonyítva értékeltük a kitűzött célokat és beavatkozásokat. Az általunk kialakított értékrendet használták későbbiekben több SKV-ban is, főként határon átnyúló és területrendezési tervezés (OTrT<sup>52</sup> és megyei tervek esetén is).

Az általunk (SKV készítők által) kialakított értékrend valójában egy szükséges pótlék volt, mivel a kormányzati rendszer nem fogalmazott meg a fenntarthatóság kereteibe illeszkedő értékrendet, erre részvételen alapuló folyamatokat sem indított. Az SKV-val, mint rendszeren kívüli eszközzel próbálkoztunk elősegíteni az értékvitákat és központi értékek feltárását. Sajnálatosan a UMFT és az OP tervezése során nem sikerült a döntéshozókat érzékenyíteni, illetve a tervezési folyamatot kinyitni a közös értékrend kialakítása felé. Ennek alapvető oka nem a jogrendszer sajátosságából adódott, hanem sokkal inkább a kormányzati, intézményi irányítási mechanizmusok, értékrend, illetve érdekkörök jellegéből. Az SKV értékrendje így egy tükör maradt abból csupán néhány elem került át a végleges tervek értékrendjébe, és a döntéshozók, tervezők gondolkodásába.

### **5.2.2.3. Stratégiai szemlélet és tervszerűség**

A fókuszcsoporthoz műhelyek keretében kimondottan igényt fogalmaztak meg arra a minisztériumi és háttérintézményi szereplők, hogy egy közös stratégia és koordinációs mechanizmusok mentén, átlátható módon igénylik az együttműködést. Kifejtették azonban, hogy a tervszerűség és a stratégiai szemlélet erősítésére lenne szükség<sup>53</sup>.

Az interneten elérhető információk alapján beszerzett központi szerveknél elkészült, vagy készülő stratégiai jellegű dokumentumot különböző elnevezéseket találtam, amelyet az alábbi táblázatban foglaltam össze. 90 db dokumentumot találtam, amelyeket az alábbi megnevezéssel készítenek a különböző minisztériumok:

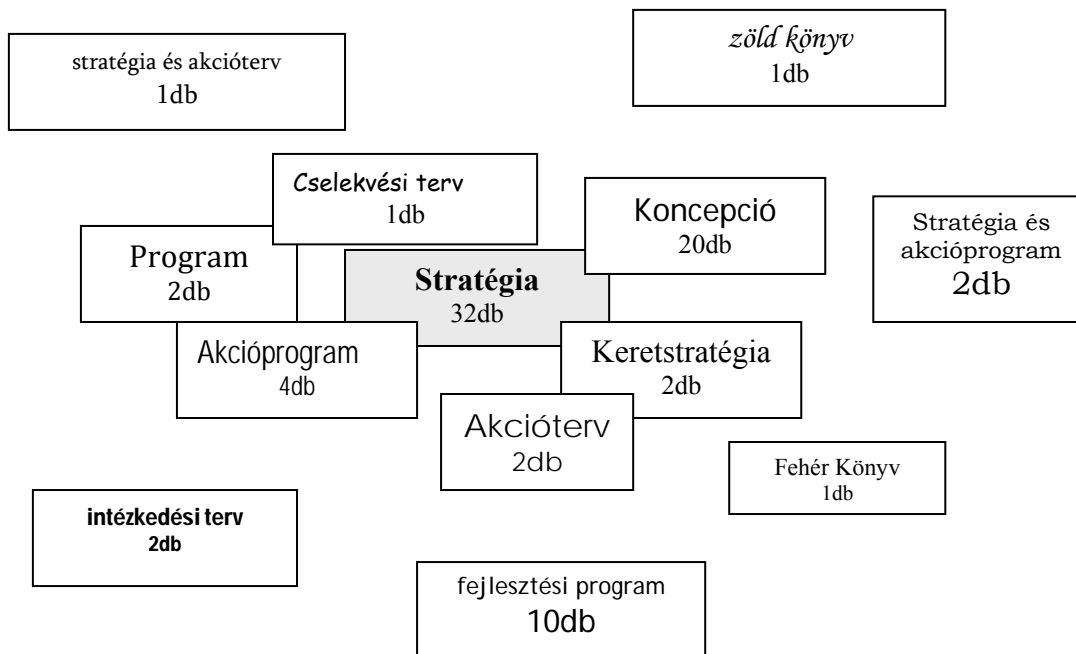
*A dokumentumokat elemezve az alábbi megállapításokat tehetjük:*

<sup>52</sup> Kollányi et al (2006): Az országos területrendezési terv felülvizsgálatának környezeti vizsgálata, BCE, Budapest

<sup>53</sup> A stratégiai tervezés és szemlélet fejlesztésére egy tárcaközi munkacsoport kialakításra került 2010-11 között.



- Különböző dokumentumok egymással nincsenek összhangban, kevés a kapcsolódási pont, amely kifejezetten megjelölnek más „stratégiaiakkal”.
- Eltérő időtávokat használnak 3-5 évtől 10-15 évig terjedő időtávok jelennek meg.
- Különböző mértékben kidolgozottak és más szerkezeti logikával készültek, kevés a közös elem bennük.
- A dokumentumok nem helyezik el magukat, nem határozzák meg a helyzetüket a magasabb és alacsonyabb szintű tervekhez képest.
- Megállapítható, hogy a stratégia készítés műfajában nagyon eltér felkészültség érzékelhető a dokumentumok mögött.
- Alig van pár olyan dokumentum, amely a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Stratégiára utal.



13. ábra Stratégia „sokfélesége” a közigazgatásban (saját szerkesztés)

A stratégiák megnevezéséből és tartalmi elemzéséből látható, hogy a közigazgatásban, a közpolitikai tervezésben nincs jelen még megfelelő módon a tervezés és a menedzsment folyamatok kezeléséhez szükséges kompetencia<sup>54</sup> szint. Kíváncsú lenne, ha hazánkban is – a fejlett piacgazdaságokhoz hasonlóan – a fejlesztéspolitikai irányításban is elterjednének a különböző menedzsmenttudományok módszerei és technikái. Az hazánkban a terv, tervezés kifejezések erejüket veszített fogalmak, mivel gyakran az eredmények nem az elkészült tervek adaptív (új helyzetekhez alkalmazkodó, a meghatározott és elfogadott értékek mentén célokat újra fogalmazni képes) megvalósításával készülnek. Pedig a prosperáló országok (Finnország, Kanada, Egyesült Királyság vagy Új-zéland) sikere fejlett tervezési kultúrájukból is fakadt (Szilvácsku, 2010).<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Kompetencia alatt értem a felkészültséget és a legitimitással rendelkezés követelményeit is. Megfelelőnek tartom, ha a legitimitással és bizonyos mértékű felkészültséggel rendelkező köztisztviselő együttműködik a szükséges kompetenciákkal bíró szakértői és civil csoportokkal. Ebben az esetben a külső szakértőre történő teherátvitel folyamatától kell a közigazgatási, kormányzati szervezetet megóvni. (lásd a 2.3. pont)

<sup>55</sup> Ahogy a 2010-ben elkészült ÁSZ tanulmány is összefoglalja (Báger et al, 2010): „Az információ-reprezentáció, vagyis a terv-tervezés fogalmait, technikáit szabatosan használják, mert rendező erejük és hasznuk sokszorosan igazolódott (a hazai gyakorlat megtévesztő, mert ahány ember, annyi a fogalomkészlet, tele következtetlenséggel).

#### **5.2.2.4. Partnerség és kommunikáció**

A részvétel a jó kormányzás legalapvetőbb sarokköve. A részvétel lehet közvetlen és lehet közvetítő szervezeteken vagy képviselőkön keresztül biztosított. A részvétel eredményes és szervezett kell, hogy legyen, ami azt jelenti, hogy biztosított kell, hogy legyen a hozzáférés és a véleménynyilvánítás, megértés az egyik oldalon, illetve szervezett közösség (pl. szervezeteken, önkormányzatokon belül) és civil társadalom (országosan vagy településen, régióon belül) a másik oldalon. A megerősítés (empowerment), azaz a személytől a szervezeteken át a közösségekig felkészültségének, önállóságának és hálózati kapcsolatainak kezelésének fejlesztése, elengedhetetlenül fontos. Vizsgálatunk során azt tapasztaljuk, hogy a fejlesztéspolitikai intézményrendszer nehezen alakít ki széles partnerséget különböző társadalmi, gazdasági, akár térségi csoportokkal. A jelenség mögött a forrásokért zajló küzdelem előtérbe kerülését véljük felfedezni.

Egy adott társadalomban számos szereplő és sokféle szempont van jelen egyszerre. A jó kormányzás alapjai közé tartozik a közvetítés, egyeztetés (mediáció) a különböző társadalmi érdekek között, a széles közösségi konszenzus elérése érdekében, megkeresve a teljes közösség érdekét legjobban szolgáló megoldást és annak elérési módját. A megegyezést célzó részvétel megköveteli a széles perspektívájú és hosszú távú megközelítést annak érdekében, hogy feltárhatóak legyen a fenntartható humán fejlődés igényei és a céljainak megvalósítási módjai. Ezen folyamat az adott társadalom és közösség történeti, kulturális és szociális összefüggéseinek megértését feltételezi.

A megerősítés nem egy egyszeri alkalom, hanem a személyes és a közösségi értékek elismerését, tiszteletét újra és újra kinyilvánító folyamat. A jelenlegi központi irányításon belül többen megfogalmazták annak igényét, hogy az elért eredmények és a hozzájuk kapcsolódó értékek megfogalmazása és közzététele (pl. jó gyakorlatok) szükséges lenne a hiteles és részvételre ösztönző párbeszéd folyamatában.

Korábbi kezdeményezéseket (elhaltak, így jelenleg a teljes fejlesztéspolitikai intézményrendszer saját gyakorlatát tekintve alig foglalkozik a horizontális szempontok érvényesítésével (esélyegyenlőség, társadalmi, környezeti fenntarthatóság). Intézményi küldetésében nem szerepel a központi értékek megjelölése. Ilyen korábbi kezdeményezések, ötletek voltak a társadalmi és

---

*Tudják, mi a különbség a cél és a program között. Nincsenek parttalan hitviták arról, hogy melyik kell inkább, a program, a projekt, a terv, a prognózis vagy a prekonceptió.<sup>2</sup> Az sem fordulhat elő, hogy elsősorban listarendbe szedett költségvetési kategóriákat használják az előrelátás kizárólagos kifejezéséhez. Nem a pénzforgalmak az elsődleges meghatározók, hanem a természeti, a humán és a művi szféra világában megoldott konkrét problémák és megtestesíthető eredmények; e természetes szférákhoz igazítják a pénzügyi szférát. A stratégia-eszmét is ebben a kontextusban lehet helyesen értelmezni. Nem önmagában, és nem is, mint valamiféle „jolly joker” fogalmat. Inkább egy kontextus összefüggéseiben. Eszerint akkor, ha előreláthatóan tudunk befolyásolni valamilyen jelenségszférát, akkor a következő rendező eszmék kiérlelődése tapasztalható.”*

környezeti fenntarthatósági és esélyegyenlőségi szempontokat érvényesítő terv készítése és megvalósítása szervezeti szinten (NFÜ, KSZ, stb.), EMAS<sup>56</sup> bevezetése vagy a GRI keretrendszer<sup>57</sup> alkalmazása, hasonlóan több hazai önkormányzathoz. A korábbi „év esélyegyenlőségi projektje” és az „év fenntarthatósági projektje” díjak. Ezen kezdeményezések hitelesebbé és megérőbbé tehetik a szervezete és a benne dolgozó szakértőket is.

#### **5.2.2.5. Jogi és intézményi megoldások**

A fókuszcsoportos műhelyeken és a dokumentumokban is azonosítható volt a kapacitások és a kompetenciák problémája. Egyrészt egyre kevesebb személy van jelen a közigazgatásban, akik a tervezésben és érdekegyeztetési, illetve érték konfliktusok kezelésében hosszabb ideje jártasságot szereztek. Másrészt pedig, a jelenlegi horizontális politikáért felelős (is) személyek és szervezetek hatáskörében és munkaköre maximálisan 10%-ban teszik lehetővé, hogy egyéb feladataik mellett ezzel a témakörrel foglalkozzanak. A horizontális témákat nem tekintik a rendszer szereplői az elsődleges eredményeket támogató szempontoknak, sokkal inkább egy korlátozó tényezőként kezelik (lásd legutóbbi 2012 horizontális indikátorok körét és kezelését könnyítő szabályozás bevezetése az Egységes Működési Kézikönyv módosításával).

A felelősségi szintek között a tervezés és a végrehajtás tartalmi, anyagi kérdései és az ezért viselt felelősség mellett aránytalanul gyengén jelenik meg a koordinációs, eljárási és a szervezeti, részvételi felelősség. Ennek következtében a koordinációs és a részvételi folyamatokból származó előnyök (tágabb rálátás, erőforrások és kapacitások megosztása, eredményesség és megerősítés javítása) nem érvényesíthetők, így a tartalmi (anyagi) feladatok tekintetében többszörös teher nehezedik az intézményre, mivel párhuzamosan folyik több szinten azonos problémák azonosítása és megoldása vagy bekövetkezése elleni küzdelem.

Külön ki kell emelni a tervszerűség környezetjogi alapelvét, amelynek jelentőségét Bándi, (2011), Somsen (2003) mellett, több bírósági eset is hangsúlyoz<sup>58</sup>. A tervszerűség és tervezési rendszer szükségessége a korábbi Alkotmány 35. § (1) bekezdés e) pontja szerint a Kormány biztosítja a társadalmi-gazdasági tervek kidolgozását, gondoskodik megvalósításukról. A 19. § (3) bekezdés c) pontja szerint az Országgyűlés meghatározza az ország társadalmi-gazdasági tervét. Az Alkotmány azonban nem rögzítette, hogy mit kell a társadalmi-gazdasági terv alatt érteni, milyen tartalommal, milyen időtávra kell elkészíteni. Az új Alaptörvényben ezen rendelkezések már nem szerepelnek, sőt a tervezés és terv szó is csak a honvédelemmel kapcsolatban szerepel. Az új Alaptörvény<sup>37.cikk</sup>

---

<sup>56</sup> [www.emas.hu](http://www.emas.hu)

<sup>57</sup> [www.globalreporting.org](http://www.globalreporting.org)

<sup>58</sup> pl. a C-261/98, Bizottság kontra Portugália, 2000, július 13.,

(1) bekezdése: közpénzek eredményes kezelését említi, de nem határozza meg, hogy mit ért ezen kifejezés alatt (lásd Q7. szempontnál).

#### **5.2.2.6. Tudásmenedzsment és döntéshozatal**

A kompetencia szemléletű megközelítés korlátozott mértékben, inkább informálisan, mint formálisan van jelen a szervezeti működésben. Nem rendelkeznek a szervezetek a közös tudás feltérképezésével és fejlesztésével. Elvértve fordulnak elő egyéni, estenként vezetői kezdeményezésre kompetenciafejlesztési, vagy tapasztalat megosztási műhelyek. A KORIH szervezésében több évre visszamenőleg kialakult gyakorlata van annak, hogy az értékelésekkel kapcsolatos konferenciákat, szakmai műhelyeket szerveznek. Az elhangzott előadások anyaga hozzáférhető, letölthető.

A fejlesztéspolitikai intézményrendszer nagy számban tart fenn adatbázisokat, információs rendszereket (pl. EMIR). Ezek fejlesztése folyamatos, az igények és a problémák visszajelzése rendszeres. Ahogy azt az első szempont vizsgálatánál is említettük azok a különböző adatbázisok és szakértői rendszerek nem bekapcsolhatók (nem kompatibilisek<sup>59</sup>) be a fejlesztéspolitikai intézményrendszerbe, amelyek a természeti (az élőhelyek, fajok, természeti erőforrások, mint a víz, talaj, erdő adatbázisai), a humán (pl. kulturális és szociális, metálhigiéné és egészség adatbázisok és a művi szféra világában megoldott konkrét problémák és megtestesíthető eredmények nyomon követéséhez hozzájárulhatnak.

#### **5.2.2.7. Rendszer- és hatásvizsgálati szemlélet, kultúra**

A vizsgálati elemzés alatt örömmel tapasztaltam, hogy egyre több köztisztviselő, fejlesztéspolitikai szakértő rendelkezik bizonyos mértékű rendszerszemléletet biztosító ismeretekkel és értékelési tapasztalatokkal. A személyes fogékonyság jobban érzékelhető a szakértők esetében, mint a szervezet működésében. A pénz és projekt központú szemlélet és a gyorsan változó irányítási szempontok eltompítják a résztvevők fogékonyságát a társadalmi és az ökoszisztéma szükségletek iránt. Mivel sem adatbázisokban, sem az eredményességben, sem a központi értékekben nem jelennek meg ezek a szükségletek, ezért a fejlesztéspolitikai szervezetben is csökken a szakmai felkészültség szintje. Egyszerűen nincs szükség ilyen szakértelemmel bíró személyekre. Az értékelések iránti igény egyre fokozódó, valójában azok időtávját és rendszerszintű megközelítését

---

<sup>59</sup> A szerző személyes tapasztalata volt, amikor a 2004-2006 közötti Vidékfejlesztési Terv ex-post (utólagos) értékelését vezette, hogy a KSH adatai és az Agrárgazdasági Kutató Intézet adatai nem voltak összekapcsolhatók, amelyre azért lett volna szükség, mivel a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalnál (a terület fejlesztéspolitikai irányító szervénél) nem voltak értékelésre megfelelő mennyiségű és minőségű adatok, ezért közel 10.000 fős kérdőívezést és fókuszcsoporthoz megoldást kellett választanunk.

lenne szükséges tágítani, továbbfejleszteni, mivel alapvetően a rövid 1-3 éves gondolkodás („tavalyi év alapján értékelünk, és idén megtervezzük a jövő évet”) kényszere jellemző.

#### 5.2.2.8. *Eredményesség*

Az egyes fejlesztéspolitikai dokumentumok tartalmaznak ugyan eredményekre vonatkozó megállapításokat és esetenként eredmény indikátorokat is találunk bennük. A legfőbb hiányosság az eredményorientált megvalósítás területén érzékelhető, mivel stratégiai hiányában a gyorsan változó igényeknek megfelelés és a korábbi eredmények ismerete, rögzítése, elemzése nélkül a résztvevők a tevékenységek megvalósításával nem tudják teljesíteni a kimondottan vagy kimondatlanul is elvárt eredményeket. Az eredmények tekintetében a pénzforgalom<sup>60</sup>, illetve a projektek megvalósulása, elszámolása, lezárása az elsődleges meghatározók, nem a természeti, a humán és a művi szféra világában megoldott konkrét problémák és megtestesíthető eredmények; nem ezen naturális szférákhoz igazítják a pénzügyi szférát.

#### 5.2.2.9. *Táji és területi integráció*

2009-ben elkészült egy területi kohéziós útmutató, amely célja, hogy a fejlesztések a helyi (gazdasági, társadalmi és környezeti), a táji adottságokhoz illeszthetők legyenek; hogy a területiség érvényesítésével a különböző fejlesztések pozitív együttthatása (szinergiája) megvalósuljon és a megvalósítást akadályozó tényező is kisebb valószínűséggel fordul elő, ha a helyiek is támogatják a fejlesztést.



14. ábra A területi kohézió főbb területei (forrás: Váti, 2009)

Az útmutatóban foglalt célok nem jelennek meg a magasabb szintű döntési folyamatokban, nincsenek deklaráltak és következetesen rendszerszintű folyamatok az érvényesítésére (pl. az útmutatót is csak néhány OP esetében alkalmazzák).

#### 5.2.3. Nemzetközi jó példák bemutatása

<sup>60</sup> A fejlesztési programok előrehaladásának mérésekor kiemelt szerepet kap az abszorpciós állás, vagyis az, hogy mekkora összeget sikerült már lehívunk a Bizottságtól, valamint hogy ebből mennyit fizettünk ki eddig a kedvezményezetteknek. Ezt az alapindikátort szimbolizálja az NFÜ honlapján szaladó számláló is.

A következő pontokban bemutatok négy olyan példát, amelyek a fenntarthatósági szempontok figyelembevételére lehetőséget kínáló intézményi megoldások jó példái. Különböző intézményi szintekre kerestem példákat. Az első kanadai példa az teljes közigazgatási szférát meghatározó keretrendszer, a francia példa a területi térségi önkéntes együttműködések jó példája (még ha nem hiba nélkül való is), az Új-Zélandról hozott példa az alapelvek érvényesítésének lehetőségét mutatja be, míg a stockholmi példa a területhasználat tervezés és menedzsment értékalapú és együttműködésen alapuló megvalósítására jó példa.

#### **5.2.3.1. Központi érték- és eredményvezérelt irányítás példája: a kanadai kormányzat Felelős Menedzsment Keretrendszere**

Az előző pontokban láthattuk, hogy a jogrendszerében, a jog típusaiban és a jog különböző területein feltárhatók azok a tényezők, jellemzők, amelyek a fenntarthatóság érvényesítésének és a hatásvizsgálatok alkalmazásának lehetőségét, vagy annak akadályát jelenthetik. A közszolgálati menedzsment szorosan kapcsolódik a különböző jogterületek keretében kialakított szabályozás végrehajtásához, illetve a szabályozási keretek életszerű alkalmazását jelenti. A kanadai példa kapcsolódva az új közszolgálati menedzsment<sup>61</sup> rendszerekhez, egy példaértékű, átfogó és nagyon koherens közszolgálati keretet alkot, amely megfelelő jogi háttérrel **keretet (nem garanciát!) biztosíthat a fenntarthatósági értékek különböző igazgatási és közösségi szinteken történő megfogalmazásához**, illetve a fenntarthatósági hatásvizsgálatok alkalmazásával, a megfogalmazott értékek érvényesülését biztosító döntéshozatalhoz.

Kanadában a kormányzat folyamatos értékelési rendszerre alapozva évtizedeke óta újítja meg a közszolgáltatási, közigazgatási rendszerének működését. A Treasury Board of Canada (TBC) – Kanadai Kincstári Bizottság<sup>62</sup> bevezette és titkárságának operatív irányításával működteti a Management Accountability Framework (MAF) – Felelős Menedzsment Keretrendszert, amely célja, hogy minden közigazgatási, közszolgálati vezető és dolgozó számára megteremtse a felelős igazgatási és menedzsment feladatok ellátásához szükséges keretfeltételeket. A MAF fejlesztése folyamatos, amely rendszeres értékelésen és visszacsatoláson alapul.

A MAF elsődleges célja az átlátható, felelős és eredményes közszolgáltatás biztosítása, amely elősegíti a különböző ágazati és területi szempontok integrálását is. A MAF kidolgozás és fejlesztése során számos innovatív fejlesztési eredményt is hasznosítottak, többek között a legújabb auditálási, értékelési, humánerőforrás megerősítési, elektronikus kormányzási megoldásokat. A

<sup>61</sup> Az új közszolgálati menedzsment (New Public Management) irányzat, különböző norma-, hagyomány- és értékrendszerek mentén megfogalmazva, alapvetően az államigazgatás méretének csökkentését, privatizálást, új közszolgáltatási formák kialakítását és teljesítmény, eredményvezérelt megoldásokat preferálja (ROSTA 2012). A megközelítés részletes tárgyalása meghaladja a dolgozat kereteit, azonban indokolt kutatási területnek látszik a fenntarthatóság szempontjából történő vizsgálata.

<sup>62</sup> 1869 óta létre hozott Bizottság 1996 óta önálló szervezeti egységként működő titkárság segíti (Secretariat)

Keretrendszer sokkal inkább az eredményeket állítja a középpontba, nem annyira az elvárt képességeket, mindezt a különböző szervezeti egységekkel egyeztetve, megvitatva és fejlesztési és mérési, értékelési javaslatokat megfogalmazva teszi. Maga a Keretrendszer nem elegendő a gondos gazdálkodás<sup>63</sup> megvalósításához, ehhez számos egyéb eszközt, többek között hatásvizsgálati eszközöket, képzéseket, jó gyakorlatok elemzését, bemutatását, integrált adatbázisokat és más támogatási formákat is alkalmaznak.

A rendszer egyik nagyszerűsége éppen egyszerűségében rejlik. A felelős és eredményvezérelt közszolgálati menedzsment 10 központi elemét tartalmazza, amelyekhez **indikátorok** és **intézkedések** tartoznak. A rendszer központi szemlélete szerint a közszolgálatban, köztisztviselőként dolgozók elsődleges feladata a kormányzat iránymutatásai alapján konkrét **társadalmi eredmények elérése**. Minden kormányzati döntésnek alapvető keretet a közszolgálat értékeinek és a fejlődés, tanulás, illetve innováció folyamatos követelménye jelent.

A közszolgálati döntések alapjául az alábbi vezérelvek szolgálnak:

- első helyen az emberekre kell gondolni (célok, eredmények, értékelések, eljárások alakítása során),
- következetes és alapos értékelések, elemzésekre alapozott döntések
- lényeges kockázatok figyelembevételének biztosítása
- a feladathoz szükséges erőforrások biztosítása
- becsületes és fedhetetlen gazdálkodás garantálása a közösségi erőforrásokkal, vagyonnal
- a felelőség egyértelmű meghatározása és az elszámoltathatóság biztosítása tekintettel az adottságokra és a képességekre

Az x. táblázatban bemutatott MAF összefoglalja a 10 magasszintű követelményrendszert, amely a közszolgálatban dolgozók vezetők és menedzserek döntéseinek, tevékenységeinek alapvető szemléletét és kereteit biztosítja.

A MAF működésével párhuzamosan folyamatos értékelést végeznek, amely két évet ível át és minden év júliusától a következő év júniusáig tart. Az értékelési jelentésekkel, módszertani leírásokkal, ütemezéssel együtt, mint minden más közpolitikai, közszolgálati dokumentum és információ pl. stratégiák, programok, egyeztetések dokumentumai rendszerezetten és on-line hozzáférhetők<sup>64</sup>.

<sup>63</sup> A „sound management” kifejezést alkalmazzák, amely alapvetően a felelős, gondos költségvetési és erőforrás-gazdálkodásra vonatkozik, a költségvetés pénzével való takarékos bánásmódot jelent, a cél, az eredmény és a ráfordítások közötti optimumra törekvésként értelmezhető (IVÁN 2005)

<sup>64</sup> <http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/methodology-methodologie-eng.asp> (letöltve: 2012. május 22.)

<b>Kormányzás és stratégiai irányítás</b>  Lényegi feltételek, mint a belső koherencia, közösségi, szervezeti fegyelem és az elkötelezettség az eredményesség iránt, teljesülése a célra vezető stratégiai irányítás megvalósítása érdekében, illetve a miniszterek, a parlament és az eredmények megosztása terén.	<b>Közszolgálati értékek</b>  A közszolgálati vezetők és munkatársaik a kanadai polgárokat szolgáló munkájában és eredményeiben folyamatosan megerősítő módon jelen kell legyenek a közszolgálati értékek és etika.			<b>Eredmények és előrehaladás</b>  Eredményekre vonatkozóan releváns információk (belső, szolgáltatás és program) gyűjtése a különböző szervezeti egységek, működéséhez és döntéseinek megalapozásához, társadalmi jelentések, mérlegek készítése, amelyek átláthatóak és könnyen érthetőek.
	<b>Politikák és programok</b> Szervezeti kutatási és elemzési kapacitások fejlesztése és fenntartása a magas minőségű politikák, programok kialakításához és a miniszternek szóló tanácsadás érdekében	<b>Emberek</b> A közszolgálatban dolgozó személyek számára megfelelő munkakörnyezet, képzések és vezetés biztosítása a z eredményes és megbízható közszolgálat érdekében	<b>Polgárközpontú közszolgálat</b> A szolgáltatás állampolgár-központú, a politikák és programok fejlesztése eredményes és támogatott részvétel keretében „from the outside in” gyakorlattal valósul meg.	
	<b>Kockázat kezelés</b> Egy kompetens team pro-aktív módon világosan meghatározza a közösségi, testületi összefüggéseket és a szervezeti és stratégiai szintű kockázatokat	<b>Gondoskodás</b> A szervezeti ellenőrzési rendszer (vagyon, pénzügyi, személyi, szolgáltatási stb.) integráltan és eredményesen működik, mindenki számára világos alapelvek mentén.	<b>Elszámoltathatóság</b> Az eredmények, elszámoltathatósága világos illetékességen, a rendelkezésre álló forrásoknak megfelelő módon, és a képességeknek megfelelő delegálással biztosított.	
	<b>Tanulás, innováció és változásmenedzsment</b>  A szervezetek működése folyamatos innováción, a változások kezelését biztosító képességek fejlesztésén, szervezeti tanulás elősegítésén, közös értéken és az értékekhez kapcsolódó tudásmenedzsmenten és tapasztalatokra épülő tanuláson alapul.			

15. ábra A kanadai kormányzat Felelős Menedzsment Keretrendszere (MAF)

**Fenntarthatósági hatásvizsgálatok számára** a bemutatott kormányzati menedzsment rendszer az alábbi illeszkedési pontokat, alkalmazási keretfeltételeket biztosítja:

- A bemutatott rendszer működésének egyik alapja a folyamatos visszacsatolásra épülő értékelési rendszer, amely a hatásvizsgálati szemlélettel rokon módszertanra, eszközrendszerre épül. Ahol tehát igénylik a visszacsatolást, ott nem lehet a hatásvizsgálat, mint eszköz rendszeridegen.
- Az eredményesség, mint alapkövetelmény a kitűzött célokhoz vezető cselekvési változatok
- Az értékelési és tervezési folyamatok nyitott és átlátható folyamatok keretébekapcsolódóan, azonosíthatók olyan döntési pontok (döntési ablakok), amelyekhez a fenntarthatósági hatásvizsgálatok eredményesen kapcsolódhatnak.

#### 5.2.3.2. Települési együttműködések települési keretrendszere Franciaországban

Az értékekre és a jogi környezet összefüggéseire vonatkozó vizsgálataim eredményeit (lásd 5.1. pont), és mások kutatásait tekintve, Bosselmann-nal (2008) együtt kijelenthetjük, hogy a fenntarthatóság, tekintettel annak a központi céljára (lásd 3. pont),<sup>65</sup> nem nélkülözheti a társadalom különböző szereplői közötti (értékek menétén megkötött és rendszeresen megújuló, mindkét felel

<sup>65</sup> Az emberi személy és a természet élő rendszereinek létalapjainak megőrzése.



kötelező) **szövetséget**<sup>66</sup>. A közigazgatás területén keresve a szövetségkötés példáit, akkor Franciaországban találunk három évtizede működő és folyamatosan megújuló együttműködési, szövetségkötési formákat.

Franciaországban 1982-ben indult az állam és a régiók közötti tervszerződések gyakorlata, mára már a 6. generációs tervszerződések időszakában tartanak. Az eszköz sikeres alkalmazásának egyik alapja a szabadság, amelyet a megállapodás előkészítése során a felek élveznek. Nincs részletesen kidolgozott, kötött formája a tervszerződésnek, amelyben a felek kölcsönösen vállalja, hogy a terv ideje alatt a szerződésnek megfelelően, közösen járnak el. A vonatkozó jogszabályban szereplő egyetlen korlátozás a nemzeti koherenciát hivatott biztosítani. A nemzet céljaival harmonizáló, annak megvalósulásához hozzájáruló tervek részleteinek meghatározását, a végrehajtás, módosítás, ellenőrzés módját a szerződő felek megállapodására bízta. A gyakorlat azt bizonyítja, hogy a tervszerződések esetében sokkal inkább egy megegyezésen alapuló protokoll megállapodásról, van szó, mint jogi kötelezettségvállalásról, amelynek teljesítéséhez – az esetek többségében – elegendő a politikai vezetés ígérete. A tapasztalat azt bizonyítja, hogy a helyi, vagy országos választások után átalakuló politikai vezetés nem okozott komoly változtatásokat a szerződések megvalósításában (SOMLYÓDINÉ 2004).

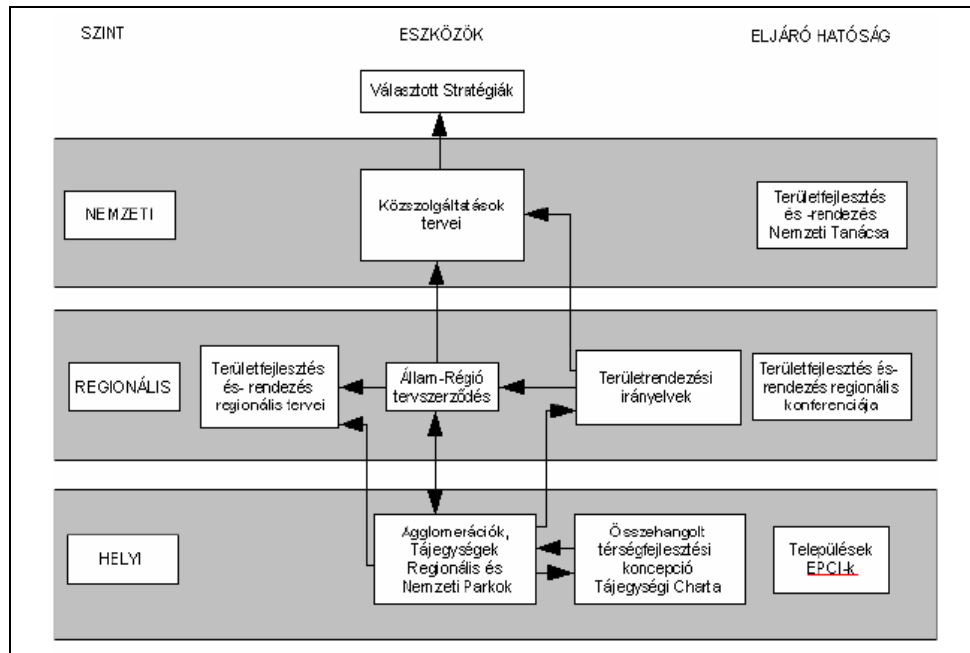
A tervszerződések a helyismertekre építve, a helyi kapcsolatok erősítésével és koordinációs és konzultatív folyamatok keretében jönnek létre, segítve a különböző fejlesztések összehangolását, közös célok megfogalmazását<sup>67</sup>. Egy tervszerződés kizárólag a francia, nemzeti területfejlesztési források felhasználására vonatkozik. A tervszerződések nem tartalmazzák az uniós pályázatokból nyerhető támogatásokat, a tervezésnél azonban tekintettel vannak az EU forrásaira is. Azoknak a fejlesztéseknek is szerepelnie kell a stratégiai dokumentumban, amelyeket az állam részvétele nélkül, esetleg más partnerekkel kíván megvalósítani a régió.

A tervszerződés rendszere folyamatos fejlesztést igényel, ahogy azt 2004. márciusában *Jean-Pierre Raffarin*, francia miniszterelnök a szenátus területrendezésért és fenntartható fejlődésért felelős bizottságának elnökéhez írt levele, amelyben a tervszerződések rendszerének átalakítását kéri. Raffarin három problémakört említ, amely mind nagyon tanulságos, ezért érdemes idézni (idézi SOMLYÓDINÉ 2004:

<sup>66</sup> Bosselmann (2008) IUCN Környezetjogi Bizottsága keretében a fenntarthatóság, azaz az élet létalapjait megőrző kormányzás alapvető elemének a mindkét fél részéről elköteleződést (jogokat és kötelezettséget is keletkeztető) jelentő szövetség (covenant) jelentőségét hangsúlyozza.

<sup>67</sup> A bourgogne-i régióval kötött megállapodás például a következő általános célterületeket emeli ki: „*Közös ambíciónk, amelyet minden bourgogne-i polgárral szeretnénk megosztani, hat fő pillérre épül: a gazdaságfejlesztésre, a környezetre és kulturális örökségre, az új technológiákra és kommunikációra, a területrendezésre, a közlekedésre és az oktatásra*” (Bourgogne, 2000), idézi (SOMLYÓDINÉ 2004)

- „A tervszerződések céljai egyre kevésbé érthetőek, túl sok területet és minisztériumot érintenek. Számos esetben a régiók minél nagyobb számú célt igyekeznek beépíteni a szerződésekbe, attól tartva, hogy ami kimarad, nem számíthat majd megfelelő finanszírozásra. Ez a tendencia megakadályozza azt, hogy a partnerek egy-két stratégiai fontos kérdésre összpontosítsanak.
- Magát az eljárást is számos kritika éri: a finanszírozási kérdések elaprózódása, egyenlőtlen partnerség, a szerződések időhorizontja nem alkalmazkodik a gazdaság és regionális hatalomgyakorlás ciklusaihoz.
- A tervek végrehajtása egyre nehezebb: bár generációról generációra egyre jelentősebb pénzügyi eszközöket fordítanak a tervszerződések finanszírozására, gyakorlati megvalósulásuk csökken. Ennek oka, hogy a tervszerződések számos projektje nincs megfelelően előkészítve, kidolgozva.”



16. ábra A francia területi együttműködések rendszere (Forrás: Brinbaum D. et al. (szerk.), 2002., *Nouveau cadre législatif et dispositif d'accompagnement du développement local, Chambres d'Agriculture, No.911. p. 14.*)

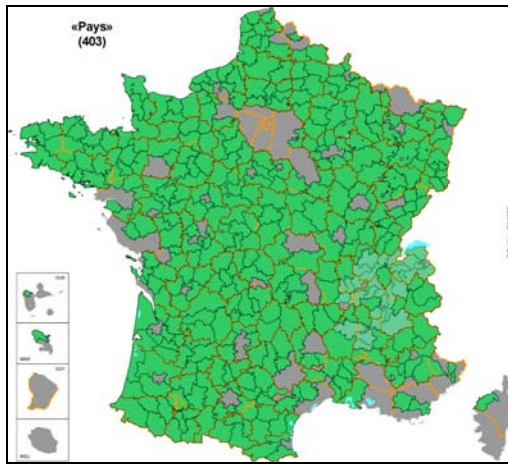
A települési együttműködések szempontjából ki kell emelni **tájegyég** („pay”) kategória kialakítását és a **települések közötti együttműködést segítő közcélú szervezetek** (EPCI-ket) létrehozását, illetve a **regionális natúrparkokat** (parc naturel regional).

A tájegységeket a „mezőgazdaság fejlesztéséről és a fenntartható területfejlesztésről szóló kerettörvény”<sup>68</sup> vezeti be a tájegység („pays) kategóriáját. A tájegység tervezési tér, de nem jelent újabb közigazgatási szintet. Területének lehatárolásánál figyelembe kell venni a területi kohéziós tényezőket, pl.: történelmi, geográfiai, gazdasági, társadalmi és kulturális tényezőket és a kooperációs szokásokat is.

A regionális natúrparkok olyan önkéntes szerveződések, amelyek egy adott táj, régió különböző szereplőinek az együttműködésére épül. Négyes célrendszer mentén működik együtt az önkormányzati, civil és gazdasági szektor: területfejlesztés; természeti és kulturális értékek

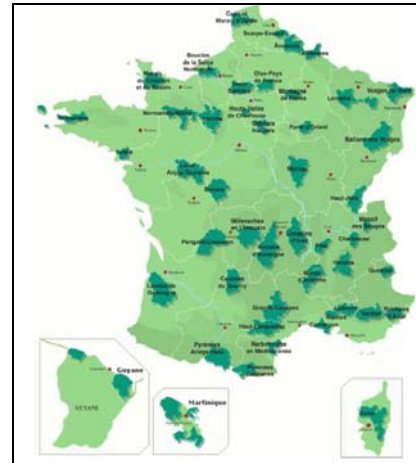
<sup>68</sup> La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (1999. június 25.)

megőrzése; értékességének elismerése, ismertségének növelése (valorizációja); képzés-nevelés és turizmus-gazdálkodás. Ezen tevékenységek mentén kötnek szövetséget és fogalmazzák közös céljaikat és érdekeiket, amelyeket rendszeresen egyeztetnek. Egy regionális natúrpark lehet egy tájegység, ebben az esetben a határokat illeszteni szükséges, de lehet több tájegység része is, ez utóbbi esetben minden tájegységgel megállapodást köt.



17. ábra Tájegységek száma: 403 (2011. január 1.)

(forrás: [http://decouperlafrence.free.fr/epci/cartonat/carto\\_nat.htm](http://decouperlafrence.free.fr/epci/cartonat/carto_nat.htm))



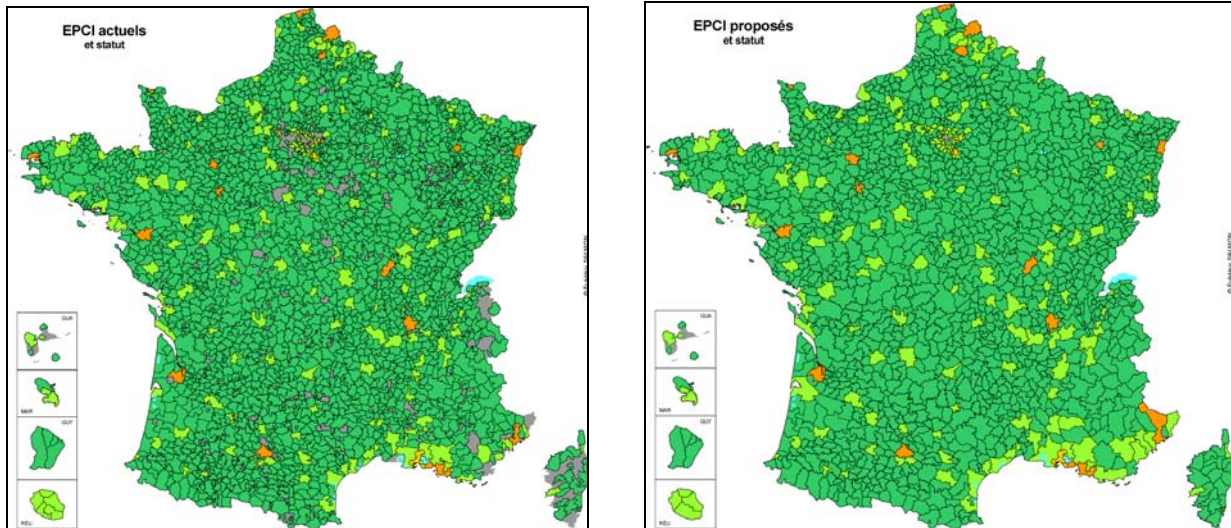
18. ábra Regionális natúrparkok száma: 48 (2012. május 22.)

(forrás: <http://www.parcs-naturels-regionaux.tm.fr/fr/decouvrir/parcs.asp>)

„A települések közötti együttműködést erősítő és egyszerűsítő törvény”,<sup>69</sup> amely már egy új intézmény típust is megnevez a települési társulások és tájegységek feladatainak kezelésére, hogy egységesítse a 1990-es évekre kialakult települési együttműködési szervezeti típusok szövevényes, áttekinthetetlen hálózatát. A települések közötti együttműködést segítő közcélú szervezetek (EPCI<sup>70</sup>-ket) hoztak létre, amelyek célja a települések szétaprózottságából és a decentralizáció hiányosságaiból adódó nehézségek áthidalása. **Nem tették kötelezővé ezt az intézményi formát, hanem hagyták, hogy a települések alakítsák ki az új térségi együttműködések**, amelynek két típusa van: az egyik a tagok hozzájárulásából tartja fenn magát, a másik típus pedig saját adóbevételel rendelkezik.

<sup>69</sup> La loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (1999. július 12.)

<sup>70</sup> Établissement public de coopération intercommunale: a településközi együttműködések leggyakrabban választott intézményi formája



19. ábra 2011. januári állapot szerint az EPCI-k száma 2599 20. ábra Távlati célkitűzésben tervezett EPCI: 1752  
(forrás: [http://decouperlafrance.free.fr/epci/cartonat/carto\\_nat.htm](http://decouperlafrance.free.fr/epci/cartonat/carto_nat.htm))

Az állam-régió tervszerződések az alábbi tervezési dokumentumok alapján születnek:

- **Összehangolt térségfejlesztési koncepció<sup>71</sup>**, ami az összehangoltabb város- és területpolitikák keretében igyekszik a településközi fejlesztési törekvéseket harmonizálni
- **Tájegység fenntartható fejlesztési chartája, amit** az adott tájegység létrejöttében érintett civil, politikai és gazdasági szereplőkből álló fejlesztési tanács, mint konzultációs fórum és javaslattevő szerv készít el. A tájegységi charta a közös hosszú távú politikai tervek kidolgozását és a rendezési és fejlesztési kezdeményezések összehangolását jelenti
- Ahogy a tájegységek számára a fejlesztési charta, úgy az agglomerációk számára az **agglomerációs terv** jelenti a fejlesztés alapidokumentumát (adott eseten ez a településfejlesztési koncepció).
- Végül vannak olyan agglomerációs terek, melyek nem alkotnak települési közösséget, így nem rendelkeznek településfejlesztési koncepcióval sem, de adott fejlesztési cél érdekében összefoghatnak és lehet agglomerációs fejlesztési tervük.

**Fenntarthatósági hatásvizsgálatok számára** a bemutatott települési együttműködési és tervezési rendszer az alábbi illeszkedési pontokat, alkalmazási keretfeltételeket biztosítja:

- A bemutatott rendszer keretében a tárgyalási folyamatok értékorientáltságát segíthetik a fenntarthatósági hatásvizsgálatok.

<sup>71</sup> „A városok szolidaritásáról és megújításáról szóló törvény” a városi és vidéki térségi közötti összhangot teremti meg az egységes tervezési dokumentumok meghatározásával. (La loi solidarité et renouvellement urbains 2000.december 13.)

- A tájegységek kialakítása lehetővé teszi, hogy a tájat, mint egységet kezeljék ökológiai, társadalmi és gazdasági, illetve jogi szempontból is, ami a fenntarthatóság területi, táji értékelhetőségét, menedzsmentjét teheti lehetővé (lásd 5.3 pontban).

#### **5.2.3.3. Az alapelv-vezérelt önkormányzati szabályozás példája Új-Zélandon**

A 2002-ben elfogadott önkormányzati törvény értelmében a helyhatóságoknak meghatározott alapelvek által vezérelten kell a feladatait végrehajtania. Az alapelvek egy része a közvetlenül a döntéshozatalra és a konzultációkra vonatkozik. Összefoglalva a működés törvényi alapelvei az alábbiak:

**Körültekintő, bölcs (eredetiben: prudent) döntéshozatal,** amely kiterjed az igazolhatóan megalapozott pénzügyi döntéshozatalra, amely megfelel a törvényben rögzített pénzügyi alapelveknek, éves terveknek, a helyi közösség jelen és a jövő generációk érdekeinek egyaránt. Be kell mutatni a közösség felé, hogy a pénzügyi döntések megalapozottságát, szükség esetén szakértők bevonásával.

**Változatok figyelembevétel:** A helyhatóság figyelembe kell vennie, hogy döntéseinek milyen hatásai lehetnek, minden ésszerű gyakorlati változat hatásait vizsgálnia kell. A helyhatóságnak be kell mutatnia, hogy értékelte az ésszerű változatokat beleértve azok társadalmi, gazdasági, környezeti és kulturális hatásait is. A döntések generációk közötti méltányosságát is biztosítani kell.

**A helyi közösség nézeteinek, szempontjainak ismerete és figyelembe vétele a döntéshozatal során.** Erre lehetősége van az önkormányzatnak formális eljárások és kevésbé formális keretek biztosításával is. A törvény elvárja az önkormányzattól, hogy aktív és kezdeményező legyen ezen a téren. Fenntarthatósági szemlélet érvényesítése érdekében a társadalmi, gazdasági, környezeti és kulturális hatásokra vonatkozóan is fel kell tárni a közösség szempontjait rövid és hosszú távú hatások tekintetében egyaránt.

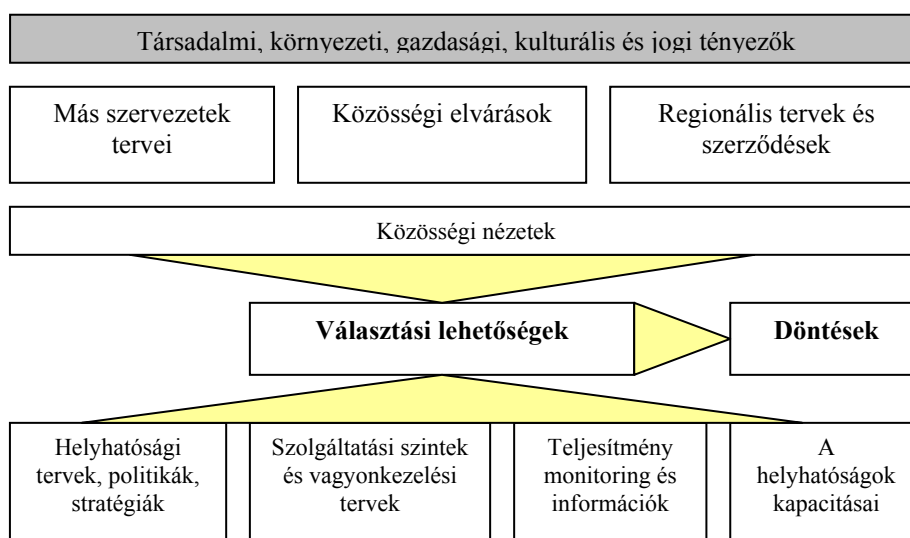
**Arányos eljárás,** amely annyit jelent, hogy a döntések jelentőségéhez mérten mérlegelheti az önkormányzat alapelvek alkalmazásának szükséges mértékét a helyi közösségek bevonására és a döntéshozatalra vonatkozóan. A mérlegelés kötelező lépése az önkormányzati döntéshozatali folyamatnak.

**Részvételt elősegítő eljárások** elvárása tartalmazza az érdekeltek és érintettek bevonását, másrészt a helyi közösség sokszínűségének és különböző szükségleteinek figyelembevételét, harmadrészt a jövő generációinak ésszerű és előrelátható szükségleteit és érdekeit, illetve lehetőséget kell biztosítani a maori kisebbség számára, hogy hozzájárulhassanak a döntéshozatali folyamatokhoz.

**Átláthatóság biztosítása** a döntési folyamatok minden szakaszára kiterjed. Az eljárások folyamata nyílt, átlátható, kiszámítható kell, hogy legyen. Be kell mutatni, hogy mikor, hol, ki milyen stádiumban, és milyen felelőséggel dönt, illetve *kik a folyamat szereplői*. *Megfelelő dokumentáció három részből áll: (1) világos bemutatása annak, hogy miről született döntés; (2) megelőző döntésekre történő visszautalás, a kapcsolódás bemutatása; (3) riport a közösség számára és az érintettek részére.*

**Hatásosság és hatékonyság** biztosításának módja a helyhatóság diszkrecionális jogkörébe tartozik, azonban a megvalósítás során erről is nyíltan és megalapozottan számot kell adnia.

Az alapelv-vezérelt önkormányzati működés jogszabályi alapelveknek való megfelelés jogi vizsgálatát a bíróság, más tekintetben az ombudsman vagy a számvevőszék vizsgálja. A vizsgálatok három téma körül csoportosulnak: (1) jogi előírásoknak való megfelelés, (2) ésszerűség és a (3) méltányosság. Ha ezen témakörök esetében a vizsgálatok nem találják megfelelőnek a helyhatóság döntését, ismételt döntéshozatalra kötelezhető. A helyi önkormányzatok döntését befolyásoló tényezőket foglalja össze a 21. ábra.



21. ábra A helyi önkormányzatok döntését befolyásoló tényezőket (forrás: Office of the Auditor-General, Wellington)

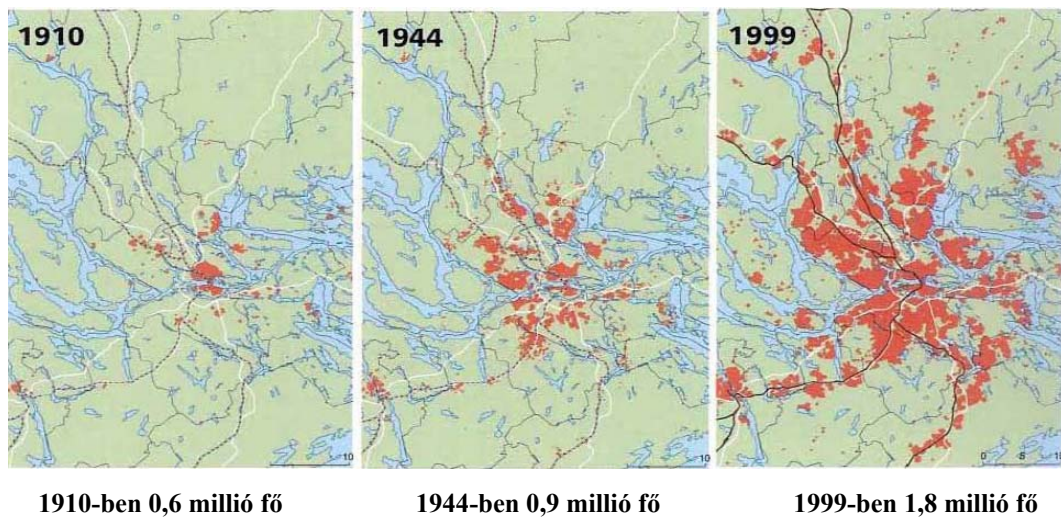
**Fenntarthatósági hatásvizsgálatok számára** a bemutatott alapelv-vezérelt rendszer az alábbi illeszkedési pontokat, alkalmazási keretfeltételeket biztosítja:

- A bemutatott rendszer keretében a tárgyalási folyamatok értékorientáltságát segíthetik a fenntarthatósági hatásvizsgálatok.
- A széleskörű részvétel lehetővé teheti a fenntarthatósági hatásvizsgálatok közreműködésével a térségi fenntarthatósági értékrend kialakítását és annak érvényesítését biztosító együttműködési mechanizmusokat.



#### 5.2.3.4. Együttműködésen alapuló területhasználat, városmenedzsment példája Stockholmban

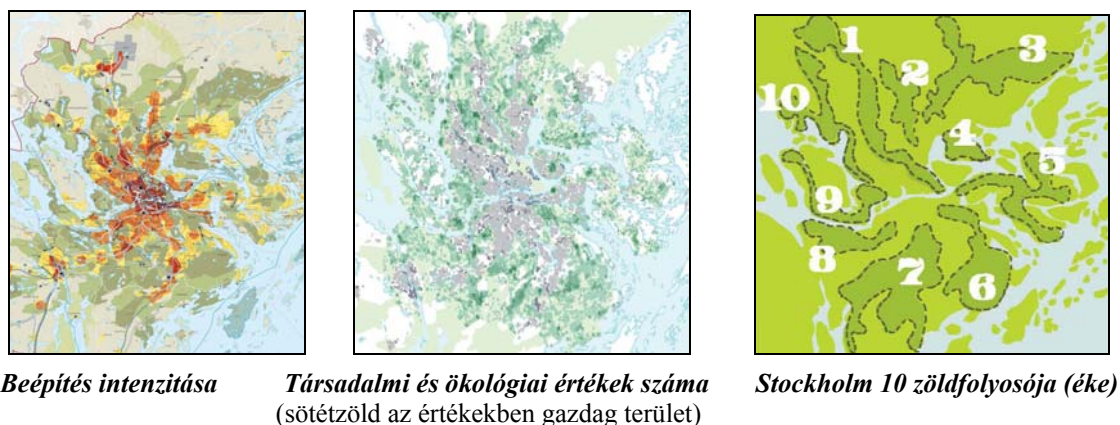
Stockholm, hasonlóan más európai nagyvárosokhoz, lakosságának növekedése a területhasználat egyre intenzívebb formáinak megjelenésével jár együtt. Az 22. ábrán látható hogyan változik a beépített területek aránya a lakosságszám növekedésével párhuzamosan. Jelentős kihívást jelent a város számára, hogy a stockholmi régió területhasználat változását és a megfelelő arányú zöldfelület, zöldfolyosó<sup>72</sup> hálózati rendszer fenntartását eredményesen koordinálja. A koordináció kiterjed a régió 26 önkormányzatára és számos érintett közösségre, szervezetre.



22. ábra      A lakosság szám és a beépített területek arányának változása Stockholm területén (forrás: Stockholm Város Egészség- és Környezetügyi Hivatala, 2010)

A beépítéssel és a területek egyre intenzívebb használatából eredő problémák megelőzése érdekében kialakították a 10 zöldfolyosó (zöld ékek) koncepcióját (23. ábra). A zöld ékek azok a zöldfolyosók, amelyek a város régióját körbevevő erdőségeket kötik össze a Stockholm belső zöldfelületeivel, külön-külön egy-egy egybefüggő folyosót alkotva. A koncepció alapelemei: (1) kommunikáció annak tudatosítására, hogy ezen zöld területek közös felelősséggel járnak; (2) felhívás együttműködésre az önkormányzatokhoz, tervezőkhöz, területhasználókhoz, földtulajdonosokhoz és erdőkezelőkhöz; (3) közös célok megfogalmazása és nyomon követése; (4) a regionális területrendezési tervek új elemmel egészülnek ki; (5) Stockholm régió 26 önkormányzatának közös területhasználati tervének megvalósítása.

<sup>72</sup> A zöldfolyosó elnevezést a kevés természetes szakasszal rendelkező jellemzően mesterségesen kialakított és fenntartott zöldfelületekre használok, megkülönböztetve a természetes ökológiai hálózatoktól, folyósóktól.



23. ábra A lakosság szám és a beépített területek arányának változása Stockholm területén (forrás: Stockholm Város Egészség- és Környezetügyi Hivatala, 2010)

Az 23. ábrán 2-es számmal jelölt Rösjö zöldfolyosó, egyike a stockholmi regionális zöldfolyosó hálózatnak, amely összeköti a környező erdőségeket a város belső zöldfelületeivel. A Rösjö zöldfolyosót változatos élőhelyek, és területhasználat jellemzi. A zöldfolyosó hasznosítása 6 önkormányzat felügyelete alá tartozik, számos gazdálkodó és időszakos területhasználó (turista, sportoló, kiránduló stb.) használja a területet. Nagy a kockázata annak, hogy a különböző önkormányzatok és területhasználók a zöldfolyosó területén olyan földhasználatot valósítsanak meg, amely megszünteti a zöldfolyosók folytonosságát, egybefüggő jellegét, ugyanakkor számos ökológiai és kulturális értéket is elveszíthetnek a területek. Ahhoz, hogy a területek kezelése és hasznosítása összehangolt és a zöldfolyosó megőrizhető legyen, annak minden értékével, szükséges, hogy a különböző intézmények és állampolgárok felismerjék a zöldfolyosót, mint egy önálló egységet (entitást) és annak jelentőségét, szerepét, valamint készek legyenek az együttműködésre. 2006-tól civil szervezetek, önkormányzatok és más hatóságok, egyetemekkel együtt kialakították a Rösjö zöldfolyosó közös célokon alapuló kezelésének és fenntartásának kereteit (menedzsment és igazgatási rendszerét), tekintettel a térség és az ökológiai rendszer rezilienciájára, klímaváltozáshoz való alkalmazkodásra és a lakosság természet viszonyára.

A különböző szereplők aktív részvételén alapuló program és menedzsment kialakítása során az 10. táblázatban szereplő indikátorokat alakították ki az együttműködésen alapuló menedzsment eredményességének nyomon követése céljából.

<b>Hálózatépítés és társadalmi tanulás</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informatív és tapasztalatmegosztó találkozók száma</li> <li>• Több forrásból származó tudáson alapuló döntéshozatal</li> </ul>
<b>Megosztott tevékenység</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Több partner által is minősített kiváló projektek</li> <li>• Különböző partnerek projekt kezdeményezései</li> </ul>
<b>Horizontális és vertikális kapcsolatok</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Az érintettek által kölcsönösen elfogadott megállapodások vagy különböző léptékű és jellegű kezelési dokumentumok</li> <li>• projektfinanszírozás különböző forrásokból</li> </ul>
<b>Érdekeltek részvétele</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• az érdekelt és érintett szereplők részvétele</li> </ul>
<b>Bizalom</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• megállapodás szintje a hosszú távú kezelési célokra vonatkozóan</li> <li>• megállapodások szám a kezelési elképzelések terén és az egyes kezelési szakaszokra vonatkozó célokra vonatkozóan</li> <li>• A viták és a megegyezések szintje, a találkozók és gyűlések száma</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>Külső szereplőkkel megosztott vélemények</li> </ul>
<b>Vezetés</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jó kialakított vezetés, amely valódi hatással van a megvalósítási, kezelési folyamatra</li> </ul>
<b>Kulcsszereplők</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Érdeklődés és részvétel a találkozókban</li> <li>Megvalósítás javítására vonatkozó kezdeményezés és javaslatok száma</li> <li>Illetékes szereplők elkötelezettsége</li> <li>Speciális kulcsszereplők feltárása</li> </ul>
<b>Az erőforrások és a felelősség megosztása</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formális megállapodás az erőforrások és a felelősség megosztása terén</li> </ul>

10. ábra Az együttműködésen alapuló menedzsment eredményességének nyomon követését szolgáló indikátorok

Ahogy az az indikátorokból is látható az együttműködésen alapuló menedzsment kiemelt hangsúlyt fektet a társadalmi bevonásra és adottságokra, illetve a társadalom és az ökológiai rendszer dinamikus kapcsolatára. Az indikátorok nem teljes mértékben kontextus függetlenek, némely jellemvonás hagyományosan nem dokumentált. A közös, megosztott tevékenységek és a jól kialakított és működő vezetés erősíti az egyébként szakaszosan fejlődő együttműködési folyamatot.

**Fenntarthatósági hatásvizsgálatok számára** a bemutatott együttműködésen alapuló területhasználat, városmenedzsment az alábbi illeszkedési pontokat, alkalmazási keretfeltételeket biztosítja:

- A bemutatott rendszer keretében a tárgyalási folyamatok értékorientáltságát erősíthetik a fenntarthatósági hatásvizsgálatok.
- A széleskörű részvétellel kialakított értékalapú területhasználatra, annak tapasztalataira, társadalmi bázisára építve a fenntarthatósági hatásvizsgálat segítségével kialakítható egy társadalmi és tágabb ökológiai szempontokat érvényesítő térségi fenntarthatósági értékrend.

### 5.3. Táj, mint a fenntarthatóság meghatározó rendszere és intézménye

Egy tájépítésznek a táj elsősorban élettér. A táj az élet tere, amelyben az ember és különböző élő szervezetek keresik az életük fenntartásához, kibontakozásához szükséges környezeti feltételeket, kapcsolati rendszereket. Igen ám, de az élő szervezetek és az ember tevékenysége, a tájformáló természeti erők mellett, azokkal együtt alakítja a táj jellemzőit, karakterét. A táj alakulása, változása során a természeti környezet, az élő rendszerek vagy az ember tájformáló, tájalakító hatása nyomot hagy a tájban. Ezek a tájképben, tájszerkezetében a tájelemei között fellelhető nyomok arról is tanúskodnak, hogy változásokat előidéző folyamatok, vagy az előző generációk tevékenységei milyen értékekkel gyarapították, vagy milyen értékektől fosztották meg az emberiséget.

A társadalom részéről a tájra irányuló figyelem mozgató rugóinak középpontjában az egyének, érdekcsoportok, közösségek által elérni kívánt egymással versengő célok és érdekek vannak. A versengő célok és érdekek mögött többek között etikai, esztétikai és gazdasági értékeket találunk. Az érvényesülő célok és érdekek mögött rejtett vagy fölfedett nézetek és értékek alapvetően

meghatározzák az adott tájon folyó gazdálkodási, hasznosítási, értékfeltárási, megőrzési tevékenységet, illetve a vagyon- és életbiztonsági intézkedéseket, hogy csak a legfontosabbakat emeljem ki.

Az utóbbi évtizedekben a fenntarthatósággal, tájhasználattal kapcsolatos viták, táji konfliktusok<sup>73</sup> kutatások<sup>74</sup> is kiemelik a jól körül határolható, jellegzetes, egy egységként kezelhető táj szerepét, mint olyan térséget, amely szintjén a problémák és a megújulás leginkább kezelhető. A kutatások kiemelik a (helyi) társadalom értékszerkezetét és felelősségi viszonyrendszerét, társadalmi szerkezetét, kulturális jellemzőit<sup>75</sup>. Az értékrend és a felelősségi viszonyrendszer döntően meghatározóak a tájat érintő különböző folyamatok, tevékenységek eredményeit illetően. Tekintve a nemzetközi és a hazai földrajzi, ökológiai, társadalomtudományi kutatások és tájépítészeti, tájrendezési tudásbázis és gyakorlat eredményeit, indokoltnak látszik a tájat, mint a fenntarthatósági hatásvizsgálatok egyik központi rendszereként határozzuk meg.

A bemutatott tájszemléleteket, tájértelmezéseket gyakorlati hasznosíthatóság szempontjából vizsgálva észrevehetjük, hogy a tájépítész szakma rendkívül határozottan emeli ki a táj egyéni és közösségi (kulturális) érzékelését, értelmezését, illetve az emberi tevékenységet, mint tájalakító tényezőt, hangsúlyozva a kölcsönös egymásra hatást a természet és a társadalom között. A természetvédelmi törvényben szereplő meghatározás jóval statikusabb szemléletű, hiányzik belőle a társadalom tájalakító hatása, a társadalom tevékenységének csak néhány elemét (kulturális jelenségeit és a mesterséges környezeti elemeket) emeli ki. A fogalmak nem emelik ki a társadalom mellett szintén a tájban élő más élő szervezeteket, bár az alkalmazott természet és természeti rendszerek fogalomban implicite beleérthető.

Gyakorlati tervezési, gazdálkodási, kezelési, illetve politika<sup>76</sup> alkotási és megvalósítási szempontból célszerűnek tűnik egy meghatározásban összefoglalni a táj térbeli és anyagi kereteit, valamint ezen keretek és a társadalom és más élő szervezetek kapcsolatrendszerét. A hangsúlyt véleményem szerint a az adott földterület fizikai, anyagi struktúrái a táji megközelítés szempontjából, mint léttér jelennek meg és ennek értelmében az alapvető meghatározó jellemző az adott térben működő dinamikus kapcsolatrendszer, amelynek része a táj érzékelése és kezelése esztétikai, etikai, ökológiai és gazdasági szempontból. Erre tettem próbálkozást az alábbi meghatározásban:

*A táj együttesen hordozza a különböző élőlények számára a **létük** – az adott területen jellegzetes – **térbeli, anyagi kereteit**, másrészt azt a **dinamikus és az adott területen jellegzetes***

<sup>73</sup> Lásd a 2011-ben a balatoni Nagyberekekkel kapcsolatos területhasználati, állam-gazdálkodó-önkormányzat viszonyrendszerében felgyülemlett konfliktusokat.

<sup>74</sup> Például: Millenium Ecosystem Assessment 2005. Global Assessment Reports, Island Press

<sup>75</sup> Például: Gyulai Iván, Hetesi Zsolt, Salamin Géza, Péti Márton, Robert B. Gibson és mások kutatásai

<sup>76</sup> A policy nem a politics kifejezést értem alatta, amely a közös ügyek, a közfeladatok közös intézését jelenti.

***kapcsolatrendszer, amely az egyes térbeli és anyagi tényezők és az élő szervezetek – beleértve a társadalmat, az emberi közösségeket, egyéneket is – között fennáll. Ha a kettő közül bármelyik jelentős mértékben megváltozik már más tájról beszélünk.***

Ahhoz, hogy a tájat érintő folyamatokban aktívan és tudatosan részt vegyünk, nemcsak a táj ökológiai, esztétikai értéke és ezen értékek alapján meghatározott kapcsolatrendszere fontos, hanem a tevékenységeket vezérlő kulturális, etikai és gazdasági értékek és működésük. Az elmúlt évtizedekben táj és a társadalom kapcsolatrendszerét tekintve az egyén és a közösség által történő érzékelésére, annak is főként vizuális és esztétikai felfogására irányult a figyelem. A fenntarthatóság igényének előtérbe kerülése egyre indokoltabbá teszi a táj, mint lélettér kezelését, valamint a táj és az ember kapcsolatrendszeréből a kulturális, gazdasági és kiemelten az etikai összetevők vizsgálatát, és az eredmények gyakorlati hasznosítását.

A fenntartható társadalmi élethez, működéshez és fejlődéséhez nélkülözhetetlen a tájban, mint lélettérben folyó folyamatok nyomon követése, előrelátó, közösségi menedzsmentjére. A menedzsment itt teljes folyamatot jelent. Az menedzsment folyamatok eredményes kialakításához és megvalósításához az eszköztár (pl. tervezési eszközök), technikai megoldások (pl. részvételi és térképkezelési technikák) mellett az etikai, értékrendi struktúrák ismerete is nélkülözhetetlen.

A gazdasági növekedésként értelmezett fejlődés hatásait és további várható következményeit vizsgálta a Millennium Ecosystem Assessment 2005-ben lezárult kutatása. A MEA legfontosabb üzenete: A Föld természeti tőkéjének felélésével kockáztatjuk, hogy az ökoszisztéma szolgáltatások a jövő generációkat fenntartsák. Megfordíthatjuk a folyamatot, de csak a jelenlegi kormányzási, jogalkotási és irányítási gyakorlat alapvető megváltoztatásával. Négy olyan irányítási rendszer típust elemeztek a kutatás során, melyek mentén becsülhető az ökoszisztéma szolgáltatások jövője.

**GLOBALIS IRÁNYÍTÁS**  
(Global Orchestration)

Vezérlő értéktényezők:

- Liberális gazdaság
- globálisan összekötött társadalom
- az ökológiai problémák reaktív megközelítése
- erőfeszítések a szegénység csökkentésére

Várható következmények:

- legnagyobb gazdasági növekedés
- legkisebb emberi populáció 2050-re

**MOZAIKOS ALKALMAZKODÁS**  
(Adapting Mozaic)

Vezérlő értéktényezők:

- regionalitás,
- táj, mint alapegység
- alkalmazkodás,

Várható következmények:

- táj, vízgyűjtő szintű döntések;
- erős lokális intézményrendszer és oktatás;
- az ökológiai problémák proaktív megközelítése;
- gazdasági növekedés kezdetben szerény, később nő;

**ERŐBŐL VALÓ KORMÁNYZÁS**  
(Order from Strength)

Vezérlő értéktényezők:

- a nemzetek csak a saját érdekeiket nézik

Várható következmények:

- kevés figyelem a közjavakra
- regionalizált világ
- az ökológiai problémák reaktív megközelítése;
- legalacsonyabb gazdasági növekedés;
- legnagyobb emberi populáció 2050-re

**TECHNO-KERT**  
(Techno Garden)

Vezérlő értéktényezők:

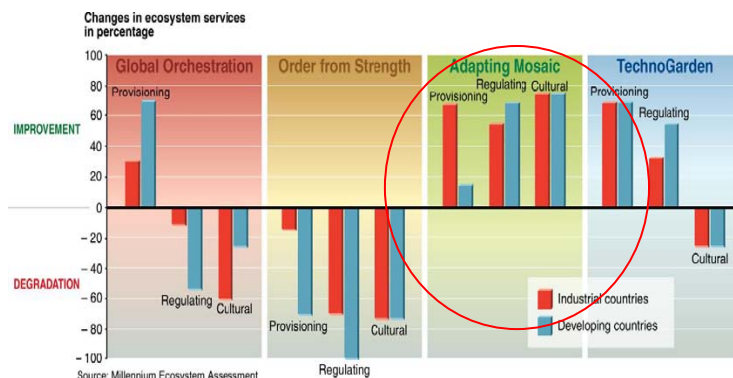
- technológiai eredményesség
- technológiai fejlesztés és vezérlés

Várható következmények:

- globálisan összekapcsolt, fejlett technológián alapuló világ;
- manipulált ökoszisztémák;
- proaktív problémakezelés;
- emberi populáció közepes

- emberi populáció 2050-re közel azonos az előzővel (nagy)

11. táblázat MEA által elemzett irányítási rendszerek jellemző értékei és következményei



24. ábra A mozaikos alkalmazkodás irányítási rendszer alkalmazása esetében minden szolgáltatás típus jobb állapotban lesz 2050-ben, mint jelenleg (forrás, MEA 2005)

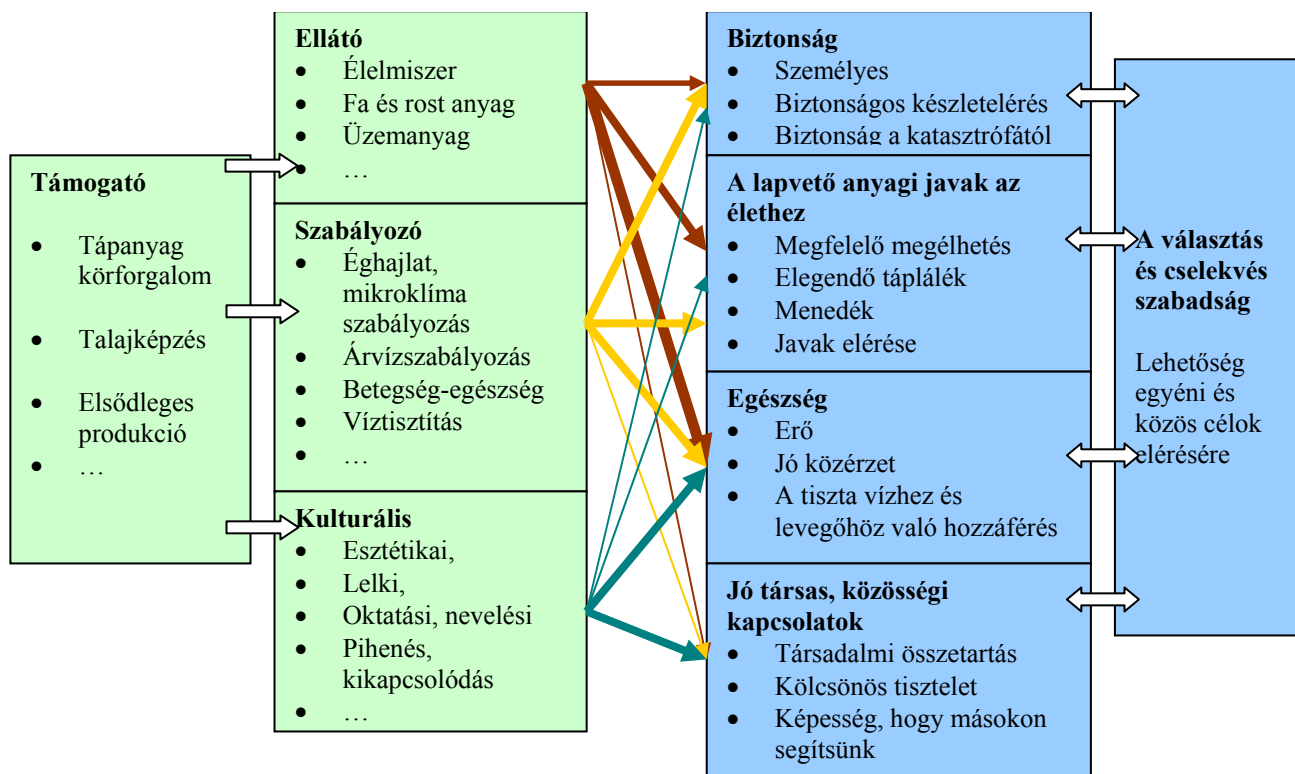
A mozaikos alkalmazkodás irányítási rendszere jól mutatja, azt az alapvető irányítási törvényszerűséget, hogy a szabályozás és a vezérlés nem távolodhat el végtelen mértékben egymástól, mert minél nagyobb a távolság köztük, annál nagyobb és annál késedelmesebb visszacsapás jön létre a negatív visszacsatolás működése miatt (lásd a 3.5. pontban bemutatott visszacsatolási folyamatok leírását). A **táj, mint élet-térkategória**, alkalmas arra, hogy a helyi lakosság és az önkormányzás számára áttekinthető keretet jelent a társadalom, helyi közösségek és az ökoszisztémák állapotának, az azokat érintő hatásfolyamatok azonosítására és kezelésére. Ehhez azonban megfelelő belső kapcsolatokra és természet-ember viszonyrendszer helyre állítására van szükség.

Az ökoszisztéma szolgáltatások működésének és összefüggéseinek megértése a tájban a legátláthatóbb a helyi közösségek számára. Az ökoszisztémák megőrzése alapvető feltétele az emberi fejlődéshez szükséges életminőség biztosításának (lásd 25. ábra). **A fenntarthatósági hatásvizsgálatokkal szemben elvárásként fogalmazódik meg, hogy az ökoszisztéma szolgáltatások és az életminőség közötti összefüggéseket kezelni, különböző léptékekben értékelni tudja, amellet, hogy a mozaikos alkalmazkodás jellegű irányítási rendszer kialakításához is járuljon hozzá.**

Az emberi társadalmunkban számos olyan viszonyrendszert találunk, ahol megpróbálják kikapcsolni vagy figyelmen kívül hagyni a negatív visszacsatolást. Egyik ilyen példa a zöldfelületek felélése vagy a mobilizáció terjedése. A globalizációban kitágul az élettér.

## Ökoszisztéma szolgáltatások

## Életminőség összetevői



25. ábra Az ökoszisztéma szolgáltatások és az életminőség összefüggése (forrás: MEA, 2005)

Fennáll a veszélye, hogy elveszítjük a helyben, a tájban megjelenő gazdag kapcsolatrendszerünket, szétfoszlik a helyhez kötő viszonyrendszerünk. A tájjal, a hellyel közvetlen kapcsolatban állunk, míg a globális térrel való kapcsolatunk közvetett. A helyben végzett cselekedeteink következményei közvetlenül helyben jelentkeznek, s ezért az elkövetett tévedéseink eredményei láthatók, s kijavíthatók, addig a térben valahol magvalósuló tevékenységeinket más ellenőrzésére bízhatjuk csak. Amit nem érzünk, nem látunk közvetlenül, számunkra olyan mintha nem is létezne, olyan amelyért nem tartozunk felelősséggel, elszámolással. A visszacsapás, pedig attól függetlenül, hogy tudomásul vesszük-e vagy sem, biztosan bekövetkezik, de mivel közvetlen fenyegetését nem érzékeljük, nem törődünk vele. Így figyelmen kívül hagyjuk a negatív visszacsatolást. (Gyulai, 2007)

A területi fejlődés olyan strukturális változás, a mely következtében a gazdasági, a kulturális, a politikai, az ökológiai és más tényezők viszonyrendszere, kapcsolatrendszere fejlődik, amely a megőrzés és a fejlesztés helyes mértékének irányába ható folyamatos előrehaladást kell, hogy jelentsen. Az életértékek mentén elkötelezett fejlesztés eredményezhet csak fejlődést, területi fejlődést.

Akkor beszélhetünk a fejlesztés eredményeképpen fejlődéséről, ha legalább megőrizzük, sőt javítjuk a környezet, a táj eltartó képességét, az élőhelyek, élőlények egészségét és az ember

**fizikai, szellemi, lelki egészségét.** Amennyiben nincs tekintettel a fejlesztés ezekre a központi értékekre, akkor nem fejlődésről, hanem hanyatlásról, rombolásról, de legalábbis problémák gyártásáról beszélünk. Az területfejlesztés, amely a fejlődésben elmaradott térségeken úgy akar segíteni, hogy figyelmen kívül hagyja a megőrzés és a fejlesztés között fennálló helyes mértéket, csak a problémák halmozásában és kitágításában ér el eredményeket. A kizárólagosan versenyre alapozott fejlesztés, a gazdasági növekedés mindenáron való hajszolása lehetetlenné válik, ha az a mérték és az értékek figyelembe vétel nélkül történik. Ilyen mérték a környezet, táj eltartó képessége, de az élőhelyek, élőlények tűrőképessége és az emberek fizikai, szellemi, lelki terhelhetősége, mindezen élők rendszerének rezilienciája (rugalmas ellenálló képessége).

### **Összefoglalva:**

A Millennium Ecosystem Assessment 2005-ben zárult kutatásának eredményére és a saját elemzéseimre építve indokoltnak látom a tájat, mint egy a helyi szereplők együttműködésében, külső szakértői, igazgatási, társadalomtudományi és –politikai, de legfőképpen ökológiai szempontok alapján lehatárolva, önálló szubszidiaritást igénylő intézményesítését, társadalmasítását. A táj (léptékében a kistájhoz közel álló méretű) önálló egységként történő kiemelt megkülönböztetését az alábbi elméleti megfontolásaim és indokaim támasztják alá:

1. Ökológiai szempontból kezelhető egység, amely a vízrendszerhez, a növényzethez, a klimatikus, a domborzati és talajtani viszonyokhoz igazodva határozható meg.
2. A tájban jelenlévő ökoszisztémák jellemző sajátosságai és azok szolgáltatásai áttekinthetők és kezelhetők a történelmileg felhalmozott ismeretekkel rendelkező szakmai és helyi közösségek számára (NAGY 2011).
3. A táj lehetővé teszi a rendszerszemléletű és integrált megközelítést, akár az erőforrás-, akár a területhasználat, akár az ökoszisztéma és a társadalmi folyamatok tekintetében.
4. A táji adottságokkal való gazdálkodás hozzájárul a személy képességeinek kibontakozásának, identitásának megerősítéséhez, illetve a szolidaritás és a szubszidiaritás gyakorlásához.
5. A tájra épülő irányítási és menedzsment rendszerek rövidíteni képesek a visszacsatolási időt, időben kezelve ezzel a különféle alrendszerek visszajelzéseit, öngerjesztő folyamatait.
6. A tájon belül szerzett tapasztalatok, és jól menedzselt, megosztott tudás elősegíti a tájak közötti hálózatok fejlesztésének és kezelésének megvalósítását.
7. Társadalmi szempontból elég nagy ahhoz, hogy a helyi érdekeken túl lépve, azok kötöttségeiből kilépve együttműködések alakulhassanak ki, másrészt pedig elég kicsi ahhoz, hogy áttekinthető legyen.

## 6. Fenntarthatósági szempontok és vizsgálatok a hatásvizsgálatok rendszerében

Az értékrendi és intézményi szempontok feltárását követően ebben a fejezetben összefoglalom a hatásvizsgálatok elemzése során megszületett eredményeimet. A vizsgálataim célja a fenntarthatósági hatásvizsgálatok szükségességének, a hatásvizsgálati rendszerbe illesztés lehetőségeinek, valamint a hatásvizsgálatok során felgyülemlett tapasztalatok felhasználásának elősegítése.

### 6.1. Hatásvizsgálati gyakorlat SWOT elemzése

A rendkívül széles körben elterjedt hatásvizsgálati gyakorlat áttekintését a szakirodalom mellett az alkalmazó, gyakorló szakemberek személyes és kérdőíves bevonásával végeztem el több egymást követő alkalommal a 1.2. pontban leírtak szerint. A hatásvizsgálatok elemzésének indoka, hogy feltevésem szerint az elmúlt 40 évben kialakult hatásvizsgálatok gyakorlati, szabályozási, módszertani tapasztalataira építve képzelhető el a fenntarthatósági hatásvizsgálatok fejlesztése. Várhatóan azonban érdemes a környezeti hatásvizsgálati szemlélet eredeti technokrata, uniformizált, merevebb sémáitól távolodva, – megőrizve ugyanakkor ezen megoldások alkalmazásának jó gyakorlatát – a gazdag eszköztárt felvonultató és rugalmas folyamatokat kezelni képes hatásvizsgálati folyamatok, visszacsatolási, értékelési kultúra felé keresni a fejlesztési irányokat.

A hatásvizsgálatok gyakorlatának vizsgálatának eredményét SWOT elemzés kínálta keretek között foglalom össze azzal a szándékkal, hogy a hatásvizsgálatok közös és eltérő kitörési, fejlesztési lehetőségei így együttesen, egymás mellett látva körvonalazhatók. SWOT stratégiaalkotást támogató megközelítést a 26. ábra szemlélteti.

SWOT elemzés		Belső tényezők elemzése	
		Erősségek (S)	Gyengeségek (W)
Külső tényezők elemzése	Lehetőségek (O)	<b>S-O stratégia</b>  A lehetőségek kihasználása a hatásvizsgálatok erősségeire építve	<b>W-O stratégia</b>  A gyengeségek leküzdése a lehetőségek kiaknázásával
	Veszélyek (T)	<b>S-T stratégia</b>  Védelem a fenyegetettségek ellen az erősségek kihasználásával	<b>W-T stratégia</b>  Olyan stratégiák kialakítása, amelyek megóvják hatásvizsgálatok a gyengeségeit célzó veszélyektől

26. ábra A SWOT elemzés stratégiaalkotást támogató megközelítése

A fenntarthatósági hatásvizsgálatok bevezetési lehetőségeinek és lehetséges fejlesztésének tárgyalása előtt összegzem a kialakult alapvető hatásvizsgálati típusokra vonatkozó vizsgálataim során feltárt erősségeket, gyengeségeket, illetve a jelenleg látható veszélyeket és lehetőségeket. A SWOT keretében 6 típusra koncentrálva foglaltam össze az eredményeket (*lásd 13. és 14. melléletekben*). Rövidítések szerint: EHA – egészség hatásvizsgálat, KHV – környezeti hatásvizsgálat, THV – társadalmi hatásvizsgálat, PHV – policy (eljárási) hatásvizsgálat, SKV–stratégiai környezeti hatásvizsgálat, FHV – fenntarthatósági hatásvizsgálat. A SWOT elemzésen alapuló eredményeket a hatásvizsgálatok fejlesztésére vonatkozóan a *12. táblázatban* foglaltam össze.

<p><b>A lehetőségek kihasználása a hatásvizsgálatok erősségeire építve</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Az egészség hatások egyre kiterjedtebb és integráltabb alkalmazásával kapcsolatos széleskörű egyetértésre építve közösségi részvétel erősítése.</li> <li>• Egyre kifinomultabb módszertani alkalmazások mellett a társadalmi részvétel fejlesztése és a döntéshozatal kritikus szintjeihez való egyre közelebb kerülés a kialakult jó gyakorlatokra építve.</li> <li>• A helyi közösségek megerősítése, hatásvizsgálati személetének és gyakorlatának erősítése (felkészültség, és kulturális alapok fejlesztése).</li> <li>• Az ökoszisztéma és társadalmi szempontok integrációja.</li> <li>• Az élet, az egészség, a közösség, az ökoszisztéma, mint érték megerősítése az egyéni, közösségi és intézményi értékrendekben.</li> </ul>	<p><b>A gyengeségek leküzdése a lehetőségek kiaknázásával</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A megalapozottabb hatásvizsgálatok iránti igény növekedését felhasználva a szükséges adatbázis-integrációk, tudásmenedzsment eszköztár fejlesztése.</li> <li>• A közösségi részvétel iránti igény növekedésére építve a döntések befolyásolásának eredményességét javítani.</li> <li>• Célok és a mindennapi alkalmazás közötti rések szabályozási, intézményi keretek javításával.</li> <li>• Rendszerszintű problémák kezelésének hiánya a fenntarthatósági hatásvizsgálatok bevezetésével és az intézményi és szabályozási háttér fejlesztésével segíthető elő, valamint a társadalmi tanulás módszereinek alkalmazásával.</li> </ul>
<p><b>Védelem a fenyegetettség ellen az erősségek kihasználásával</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gazdasági okokra hivatkozva csökkenő alkalmazások megelőzése érdekében a hosszabbtávú szemlélet és a gazdaságilag racionális változatok elemzése.</li> <li>• Túlságosan nagy elvárások kiküszöbölése és az elismertség hiánya a hatásvizsgálatokkal kapcsolatos ismeretek és gyakorlatok széleskörű megismertetése.</li> <li>• Eljárások felgyorsításának jelensége a hatásvizsgálatok módszertani és intézményi, szabályozási kereteinek fejlesztésével, a különböző döntési szintekre készülő hatásvizsgálatok összekapcsolásával részlegesen kezelhető.</li> <li>• Az anyagi életképesség szempontjának kizárólagossága, elsődlegessége az értékrendi megfontolások, közösségi részvételen alapuló és átlátható kikényszerítésével orvosolható, amely újszerű szabályozási és intézményi megoldásokat, illetve felkészült helyi közösségeket, és szakértőket feltételez.</li> </ul>	<p><b>Olyan stratégiák kialakítása, amelyek megóvják hatásvizsgálatok a gyengeségeit célzó veszélyektől</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hatásvizsgálatok színvonalának emelése és a jó gyakorlatok terjesztése elősegítheti a megalapozatlanságra hivatkozó figyelmen kívül hagyott hatásvizsgálatok számának csökkentését.</li> <li>• A hatásvizsgálat szerepének és céljainak ismertségét tudatosítani szükséges (pl. pozitív példákkal szemléltetve), ugyanakkor társadalmi bevonás fásultsága is oldható a jól szervezett és gazdag eszköztárral, felkészült folyamatsegítők bevonásával végzett részvételi folyamatokkal.</li> <li>• Az önszabályozás, szubszidiaritásra épülő megoldások terjesztése, korszerű kialakítása a személyes és intézményi felkészültség fejlesztésével párhuzamosan erősíti a hatásvizsgálati tudatosságot és jó gyakorlatot.</li> <li>• Az hosszabbtávú időszemlélet és a területi integráció fejlesztése.</li> </ul>

12. táblázat Hatásvizsgálatok SWOT elemzésére épülő stratégiai fejlesztési irányok



Az összefoglalt szempontok és kiválasztott esetek elemzése alapján értékrendi, módszertani és intézményi témakörökre bontva az alábbi szempontok fogalmazhatók meg a fenntarthatósági hatásvizsgálatok irányába:

**Értékrendet érintő megállapítások:**

1. Egészség és társadalmi értékek, szempontok integrációja egyre szükségesebbé és indokoltabbá válik.
2. Környezeti szempontok elismerteknek mondhatók, az egészség szempontok mellett, azonban a társadalmi szempontok elismertségének növelésére van szükség
3. A rendszerszemlélet hiánya miatt az ökoszisztéma szolgáltatások és szemlélet, illetve a mentáthigiéne szempontjai részlegesen jelennek meg, akkor is csak néhány országban (pl. az utóbbi szempont Új-Zélandon integrált része az egészség hatásvizsgálatoknak). Az ökoszisztéma és társadalmi szempontok integrációja szükséges.
4. Gyakran fennáll a veszélye annak, hogy a hatásvizsgálatok a döntésekre és a megvalósítókra koncentrálnak és elveszik az a központi értékek és a helyi közösségek jelentősége a folyamatban.
5. Az élet, az egészség, a közösség, az ökoszisztéma, mint érték megerősítése az egyéni, közösségi és intézményi értékrendekben.

**Módszertani megállapítások:**

6. Leggyakrabban a döntéshozók és megrendelők által kikényszerített technokrata megoldások vannak előtérben.
7. Több esetben is nagy a rés a kutatás, a szakirodalom és a gyakorlat között.
8. A hosszú távú hatások elhanyagolása gyakran jellemző, nem számon kért szempont Az hosszabbtávú időszemlélet és a területi integráció fejlesztésének igénye.
9. A fenntarthatósági hatásvizsgálathoz legközelebb a stratégiai környezeti és a szabályozási vizsgálat áll
10. Egyre kifinomultabb módszertani alkalmazások mellett a társadalmi részvétel fejlesztése és a döntéshozatal kritikus szintjeihez való egyre közelebb kerülés a kialakult jó gyakorlatokra építve.

**Intézményi megállapítások:**

11. Megállapítható, hogy mindegyik hatásvizsgálati típusnak alkalmazása indokolt lehet az adott helyzetben, szükség van a speciális hatásvizsgálatok alkalmazására.
12. A közösség bevonására, ellenőrzésére, közreműködésére építő intézményi megoldások terjedése
13. Nagyon sok múlik a hatásvizsgálat készítőik felkészültségén és személyiségén
14. Kevés esetben mutatható ki erőteljes hatás a döntéshozatalra
15. Kevés esetben jelenik meg a stratégiai szemlélet és a társadalmi, szervezeti tanulásra koncentráló megközelítés, és a kommunikáció csupán, mint a tájékoztatás eszköz jelenik meg a folyamatban.
16. A helyi közösségek megerősítése, hatásvizsgálati szemléletének és gyakorlatának erősítése (felkészültség, és kulturális alapok fejlesztése).

Az elemzés keretében azonosított következtetéseket a fenntarthatósági hatásvizsgálat bevezetésének, és eredményes alkalmazásához szükséges feltételek kialakítására teendő javaslatok megfogalmazásánál fogom felhasználni.

## 6.2. Hatásvizsgálati kapcsolati lánc

Dolgozatom témájául választott fenntarthatósági vizsgálatok értékrendi, módszertani és intézményi háttérét vizsgáló kutatásom során a különböző hatásvizsgálatok eredményeit is felhasználom. Az 3. ábra szemlélteti azt a kapcsolati struktúrát, amely mutatja a különböző hatásvizsgálati típusok elhelyezkedését. A hatásvizsgálatok gyakorlatát tekintve mind a három döntési, tervezési szinten megjelennek, a projekt szinttől a közpolitikai szintig. A különböző szintek hatásvizsgálatai láncot alkotnak, amely láncon belül kölcsönösen hatnak egymásra.

Az kölcsönhatás megvalósulása a szabályozási, döntéshozatalai, és az alkalmazott tudásmenedzsment gyakorlaton múlik. Anélkül, hogy részletesen ismertetném az egyes hatásvizsgálatok tartalmi, és területi sajátosságait, bemutatom egy példán a hatásvizsgálati láncolatot, amely a különböző szintű döntésekhez kapcsolódik.

Vegyük példaként egy erdőtelepítési projektet, amelyet egy vízgyűjtőn gazdálkodó család tervez megvalósítani. Amennyiben a szabályozásban előírt mértéket meghaladó területen telepít erdőt, akkor a telepítés hatásaira vonatkozóan egy **környezeti hatásvizsgálat** készül, amennyiben ez a terület Natura 2000 területet érint, akkor vagy a környezeti hatásvizsgálati folyamaton belül, mint Magyarországon is, egy **biológiai sokféleségi hatásvizsgálat** (nálunk Natura 2000 hatásbecslést) is elkészül. Az erdőtelepítéssel érintett területre vonatkozóan korábban elfogadott területrendezési tervre (land use plan) és fejlesztési tervek (development plan) is készültek (ideális esetben) hatásvizsgálatok, amelyek lehetnek **területi hatásvizsgálatok**, vagy akár **stratégiai környezeti vizsgálatok** is. Az erdészeti politikát és országos telepítési, erdőkezelési, kitermelési szabályokat és alapeveket jogszabályokban fogalmazták meg, amelyekre szintén (ideális esetben) készültek **szabályozási vagy policy hatásvizsgálatok**. Innen visszafelé is elindulhatunk, hiszen a kitermelés, erdőgazdálkodás szabályai a telepítést követően a gazdálkodóra és a társadalomra is kötelezettséget jelentenek, különös tekintettel, arra, hogy egy jelentős beavatkozás történt, történik az erdő telepítésével, vagy fakitermeléssel az ökoszisztéma szolgáltatások adott tájban kialakult rendszerébe. Amennyiben itt megállunk, és más kapcsolódó tevékenységeket nem vonunk be a látókörünkbe, akkor is láthatjuk, hogy a szabályozási hatásvizsgálatok kapcsolódási pontjait.

A szabályozási hatásvizsgálatban feltárták többek között azokat a folyamatokat, amelyek a megszülető új szabályozás következtében megjelennek, tartalmazza követő (follow up) intézkedéseket, amelyek a szabályozás életbelépése után jelentenek feladatot a hatóságok, vagy éppen a területi, vagy stratégiai hatásvizsgálatot készítőik számára. A következő szinten ismét hasonlóan a stratégiai környezeti vizsgálatban feltárt információkra épülhet a konkrét telepítést értékelő környezeti hatásvizsgálat (KHV), illetve ajánlásokat fogalmazhat meg a magasabb perspektívából adódó rálátással a KHV készítői, illetve a hatósági szakemberek számára, de akár az erdőtervezést végzők részére is. Ezen kapcsolatok hiányában a különböző döntési szintekről látható és feldolgozott összefüggések, és megszülető javaslatok, akár előírások nélkül az egyes döntési szinteken több energiát kell belefektetni a hatósági és a hatásvizsgálat szakértőinek, hogy a megfelelő adatokat, információkat megszerezzék, illetve az értékelési, vizsgálati folyamatban olyan akadályok merülhetnek fel, amelyeket egy magasabb döntési szintről látni lehetett volna.

A hatásvizsgálati láncban összekapcsolódó visszacsatolások egy beavatkozási, tervezési és szabályozási, de akár közpolitikai kérésekben csökkenthetik a visszacsatolási időt, elősegítve ezzel a rendszerszemléletben megfogalmazott késedelem kiküszöbölését (*lásd 3.5. pont*), nem utolsósorban a fölösleges károkat, költségeket és szenvedést<sup>77</sup>. Kérdés, hol lépjen be, vagy egyáltalán belépjen-e ebbe a láncolatba a fenntarthatósági hatásvizsgálat. Mielőtt erre a kérdésre választ adnánk, azelőtt nézzük meg a policy és szabályozási hatásvizsgálatok (közpolitikai elemzések), és a stratégiai környezeti vizsgálatok tapasztalatait a fenntarthatósági hatásvizsgálatok szemszögéből.

### 6.3. Értékek, etikai szempontok a közpolitikai elemzésben

A hatásvizsgálatok alapvetően a közpolitikai elemzések közé tartoznak, a valóban közösségek érdekeit szolgáló közpolitika központi elemeinek vizsgálatát célozzák. Arra hivatottak, hogy a különböző tevékenységek, projektek és programok, a jogi szabályozás, a politikák egészséget, az ökológiai rendszert és egyes elemeit, az emberi környezetet és a társadalmat várhatóan érő hatásokat vizsgálják, értékeljék, és megelőzésüket elősegítsék. A hatásvizsgálatok típusai közül a politikák (Policy IA), szabályozások (RIA), az egyes programok, tervek (SEA) hatásvizsgálatai azok, amelyek a nemzetközi gyakorlatot tekintve normatív elemzéseket is tartalmaznak. Számos általam egyrészt vizsgált, másrészt irányított hazai hatásvizsgálatban a közpolitikában hiányzó közös értékeket a stratégiai környezeti vizsgálat (SKV a SEA hazai megfelelője) keretében kísérelték meg pótolni a hatásvizsgálók (Tombácz-Pálvölgyi, 2003; Gyulai, 2004; Szilvácsku at all, 2007). Külön ki kell emelni fenntarthatósági hatásvizsgálatokban, az alakuló nemzetközi gyakorlat alapján látható lehetőségeket. A fenntarthatósági hatásvizsgálatoknak egyben célja is (*lásd 6. pont*), hogy az adott tervezési szinten hozzájáruljanak a fenntarthatóság és az ahhoz köthető értékek térben és időben értelmezhető kezeléséhez. (Gibson, 2006)

Már a 70-es évektől kezdődően egyre több tudós és gyakorlati szakember érvel amellelt, hogy az etikai megfontolásoknak – azaz a közpolitikai kérdések normatív dimenziói módszeres vizsgálatának – egyre komolyabb szerepet kellene játszania a közpolitikák kiértékelési gyakorlatában (Rein, 1976; Tribe, 1976, Fischer, 1980, Goulet, 1995, Werner, 2009). Rein (1976) szerint vizsgálódásainkat „értékkritikus” szempontok mentén kellene végeznünk, amelyben a „vizsgálat tárgyai maguk az értékek lennének”. A dolgozat 3. fejezetében érintett környezeti és jelen fejezetben vázolt társadalmi problémákat tekintve kijelenthetjük, hogy egyre sürgetőbb lenne, hogy etikai szempontok is helyet kapjanak a közpolitikai elemzésben.

A legmeggyőzőbb érvek éppen a környezeti és szociális ügyek, a fenntarthatóság központi területéről származnak, ugyanis a környezetügy mellett „a szociálpolitika mindenekelőtt az

---

<sup>77</sup> példa a hibás vagy hiányos visszacsatolásokról...

*egymással versengő értékek közötti választás gyakorlata”* (REIN 1976). Erre jó példa a VÁRI (2009) feldolgozott radioaktív hulladékkezeléssel kapcsolatos döntéseket elemző kutatása. Az esélyegyenlőség, a méltányosság, az igazság, a szabadság értékeit figyelmen kívül hagyó közpolitikai elemzések, amelyek nem teszik lehetővé a közöttük fennálló konfliktusok vizsgálatát, egyáltalán nem alkalmasak arra, hogy a jelen közpolitikai döntéseit megalapozzák. Sőt, amint azt több kutató kifejtette, a normatív szempontok explicit elemzése kifejezetten szükségeszerű a mai társadalmi helyzetben (Hajnal, 1987, Faragó, 2003, Szilvácsku, 2010). TRIBE (1976) megfogalmazása szerint: *„különböző okok miatt, a mai társadalom már egyáltalán nem képes meghatározni a társadalmi értékek közötti hierarchikus viszonyt, és az emberekben egyre inkább tudatosul, hogy lehetetlen a rendelkezésükre álló, érvényesnek tekintett módszerek alapján az egymással konfliktusban álló értékek között választani”*.

Minden közpolitikai elemzés, így minden hatásvizsgálat (különösen a projekt szintnél magasabb döntési szinteken alkalmazott hatásvizsgálat – pl tervek, programok, stratégiai, politikai, szabályozási hatásvizsgálata), mint tevékenység, már önmagában véve is tartalmaznak normatív szempontokat. Minden elemzés, amely a „jó” és a „legjobb” közpolitikai megoldásokat keresi, márpedig a hatásvizsgálati gyakorlatban megfigyelhetően (lásd 6. pont), míg a fenntarthatósági hatásvizsgálatok várhatóan még hangsúlyosabban, szükségeszerűen tartalmaznak erkölcsi és etikai elemeket is.

Az értékmentesnek gondolt elemzések sem kerülhetik meg ezeket a kérdéseket, legfeljebb homályban hagyja a problémák normatív dimenzióit. Ennek az a következménye, hogy a közfigyelem nem képes (az is kérdés hogy felkészült-e rá, hogy megtegye) nyomon követni a különböző normatív elemeknek a közpolitikai döntésekben, elemzésekben játszott szerepét. Jó példa erre az egyes alternatívák kiválasztásakor rejtett értékválasztásokat fedezhetünk fel, amelyek rejtve maradnak, vagy kifejezetten önkényesen vezetik be őket.

Az általam megkérdezett hazai és nemzetközi közpolitikában dolgozó, illetve közpolitikai elemzéseket, hatásvizsgálatokat végző személyek a különböző fókuszcsoporthoz megbeszéléseinken, amelyeken egyik témakör az értékek és az etikai szempontok megjelenése, korlátai és lehetőségei voltak, az 13. táblázatban bemutatott főbb álláspontok gyűltek össze pro és kontra.

*A fókuszcsoporthoz műhelyek helyszíne és időpontja az alábbiak voltak:* a külföldi tapasztalatokra vonatkozóan: Genf, 2010 – 8 fő; Stockholm, 2010 – 8 fő; Prága, 2011 – 12 fő; a hazai tapasztalatokra vonatkozóan Budapest, 2008 – 10 fő, Budapest, 2011 – 12 fő.

*Résztevő szakértői kör összetétele:* vegyesen vettek részt a külföldi helyszíneken konferenciára összegyűlt résztvevők közül hívtam a kb. 1-1,5 órás műhelyeken hatásvizsgálati, tervezéssel,

fejlesztéssel foglalkozó szakembereket, központi kormányzati és önkormányzati tisztségviselőket, civil szervezetek tagjait és egyetemi kutatókat. A hazai műhelyeken főként felügyelőségek, önkormányzati tisztségviselők és köztisztviselők vettek részt.

<i><b>Érvek az értékítéletek, etikai szempontok ellen</b></i>	<i><b>Érvek az értékítéletek, etikai szempontok mellett</b></i>
<p>1. <b>Kontra:</b> Nem alkalmasak arra, hogy a racionális elemzésben szerepeljenek, túlságosan szubjektív megállapítások (értékrelativizmus) pl. egy fejlesztés hatásai elemezhetők, de a „jósa”, igazságossága, méltányossága már nem</p> <p>2. <b>Kontra:</b> Etikai vizsgálódásra nincs szükség, mert</p> <p>2.1. a politikai folyamatok hivatottak megoldani az értékproblémákat.</p> <p>2.2. Van már egy normatív dimenziók értékelésére is alkalmas eszköz a költség-haszon elemzés. Az összes politikai cél vizsgálatára alkalmas.</p> <p>3. <b>Kontra:</b> Szakértők, kutatók féltelme attól, hogy a saját szubjektív véleményük túlzottan megjelenik az elemzésben.</p> <p>4. <b>Kontra:</b> Nem áll elég idő rendelkezésre egy etikai vizsgálathoz.</p> <p>5. <b>Kontra:</b> Nincs gyakorlati jelentőségük az etikai elemzéseknek, túl elvont és filozófikus jellegű tevékenység.</p> <p>6. <b>Kontra:</b> A pozitivista technokrata szemlélet elterjedése: politikusok dolga a társadalmi célok megfogalmazása, az elemző feladata a megfelelő technikai tanácsok kidolgozása ahhoz, hogy miként lehet legjobb módon megvalósítani a kitűzött célokat.</p> <p>7. <b>Kontra:</b> A közigazgatási, bürokratikus rendszerek erősen hierarchizáltak, és működésük az utasítások végrehajtására és a konszenzusos megoldásokra épülnek. Nem arra való, hogy fennálló társadalmi értékeket megkérdőjelezzék és nem azért működnek, hogy őszi vita és konfliktusok forrásaivá váljanak.</p>	<p>1. <b>Pro:</b> Az erkölcsi és értékértéket hordozó kérdések egy bizonyos szintig kezelhetők a racionális elemzés keretein belül. Az erkölcsi vizsgálódásnak van egy sajátos értelmező, magyarázó kerete, az elemzés során azt próbáljuk megállapítani, hogy a felhozott érvek helytállóak-e vagy sem.</p> <p>2. <b>Pro:</b> Az etikai kérdések elemzése jobb döntéseket eredményez, mert</p> <p>2.1. Az etikai kérdések elemzése nem a politikai folyamatok helyettesítője, hanem azok kiegészítője, a jobb etikai minőségű döntésekért</p> <p>2.2. Módszertani értelemben is problematikus, emellett egyetlen érték, a hatékonyság megvalósulását vizsgálja, holott a közpolitikában több értéket és ezek konfliktusait is figyelembe kell venni (pl. méltányosság, környezet, szabadság)</p> <p>3. <b>Pro:</b> A normatív elemzések gyakorlata érzékenyíti a szakértőt, így kellően tudatosan és körültekintően tud eljárni, megakadályozva, hogy saját, szubjektív szempontjait keverje az elemzésbe.</p> <p>4. <b>Pro:</b> Szűkíthető a kérdéskör, vagy az elemzési szempontok köre</p> <p>5. <b>Pro:</b> Számos példa igazolta, hogy az etikai elemzések nagy erővel befolyásolták a gyakorlatot (pl. halál fogalmának meghatározása)</p> <p>6. <b>Pro:</b> A közpolitikai problémák gyökerét tekintve láthatjuk, hogy végső során alapvető közösségi értékek alkalmazásáról van szó. Joggal várhatja el a társadalom az elemzők és a köztisztviselők részéről, hogy a célok és a közpolitikai döntések meghozatal során a társadalmi ellenőrzés és átláthatóság biztosítása érdekében értékelésre kerüljenek az alapvető értékek érintettsége és konfliktusai.</p> <p>7. <b>Pro:</b> A közszolgálatban dolgozó bürokratákat nem hatalmazta fel senki, hogy bizonyos értékeket a közpolitikai döntések során képviseljenek. Fontos, hogy ha egy bürokrata választ, informáljon minket (érintetteket, értékítélettel rendelkezőket), hogy mely értékek megvalósulása várható az adott közpolitika végrehajtása során, és esetleg milyen jellegű értékkonfliktusokra számíthatunk.</p>

13. táblázat *Értékítéletek és etikai szempontok a közpolitikai elemzésekben – szakértői vélemények összesítése*

A műhelyek központi témakörei: (1) Mi a véleményük, van-e helye a hatásvizsgálatokban, mint közpolitikai elemzésekben értékítéleteknek és etikai szempontoknak? Alkalmasak-e, szükségesek-e? (2) Mit gondolnak a szubjektív vélemények megjelenésével kapcsolatban? (3) Van-e, lehet-e az értékítéleteknek és etikai szempontoknak gyakorlati jelentősége a folyamatokban? (4) A

hatásvizsgálatok, elemzések keretében felvethetők-e a célok és értékek, és az azokat befolyásoló konfliktusok, hatások értékelése?

Összegezve lemondható, hogy az összegyűjtött – az etika és a közpolitikai elemzés összekapcsolása ellen szóló – érvek gyenge lábakon állnak. Az etikai szempontok bevonását a közpolitikai elemzésekbe értékelésünk alapján leginkább a szervezeti (intézményi), politikai, szakmai okok idézik elő. Az etikai elemzéseket azért mellőzik, mert azok gyakran veszélyeztetik a mind az elemzők, mind pedig közpolitika-csinálók szakmai és politikai érdekeit.

A közpolitikai problémák, mint a környezetvédelem, energiagazdálkodás, egészségbiztosítás költségekre és hasznokra bontható, de a problémák gyökerét tekintve láthatjuk, hogy végső során alapvető közösségi értékek alkalmazásáról van szó. Elvárható, hogy a célok és a közpolitikai döntések meghozatal során a társadalmi ellenőrzés és átláthatóság biztosítása érdekében értékelésre kerüljenek az alapvető értékek érintettsége és konfliktusai. Fontos, hogy ha egy bürokrata választ, informáljon minket (érintetteket, értékítéléssel rendelkezőket), hogy mely értékek megvalósulása várható az adott közpolitika végrehajtása során, és esetleg milyen jellegű értékkonfliktusokra számíthatunk. A bürokratikus gondolkodás és értékválasztási gyakorlat nyílt elemzése (megfelelően alkalmazott közösségi részvételre (lásd DÖMÖTÖR, 2008 és az 17. mellékletben az általam feldolgozott részvételi technikákat) és társadalmi tanulásra építve) procedurális előfeltétele annak, hogy a lényegi (szubsztantív) módon lehessen érvelni az egyes álláspontok mellett (lásd még VÁRI 2009 radioaktív hulladékkezelésre vonatkozó kutatásait). A közvélemény kritikájának azonban célokra és értékekre kell irányulnia, a célok megvalósításának a hogyanját pedig a bürokráciára kellene bízni (GULYÁS 2002). *"Az önkormányzat nem abból áll, hogy mindenbe beleártjuk magunkat, ahogyan a házvezetés sem abból áll, hogy mindenbe beleszólunk, amit a szakács csinál. A szakácsnak nagyfokú diszkréciót kell adni abban, hogy hogyan intézi a tüzet meg a sütőt."*

Több okot is fel lehet sorolni amellett, hogy az értékek és az etikai szempontok és a közpolitikai ügyek várhatóan egyre nagyobb szerepet fognak játszani a jövőben. Egyre több olyan feszítő kérdés jelenik meg a közpolitikai döntésekben, amelyek etikai kérdéseket is felvetnek, mint a vízhiány, a túlnépesedés, élelmezési problémák, GMO kérdése, és az ökoszisztéma szolgáltatások leromlása (lásd MEA 5.3. fejezetben) és a szolgáltatásaikhoz hozzáférés problémái.

#### **6.4. Stratégiai környezeti vizsgálatok gyakorlata a fenntarthatósági szempontok érvényesítése szempontjából**

A stratégiai környezeti vizsgálatok kifejezés tartalmi vonatkozásait figyelemmel a kialakult gyakorlat sokféleségére áttekintő jelleggel mutatom be. A következő pontokban a stratégiai

környezeti vizsgálatok meghatározásait, a bevezetés indokait, lehetőségeit és korlátait vesszem számba.

#### 6.4.1. A stratégiai környezeti vizsgálatok meghatározása és főbb jellemzői

A stratégiai környezeti vizsgálat (SKV) egyszerűen körvonalazható az egyes – tágan értelmezett – stratégiai jelentőségű tervezési lépésekhez, szintekhez (tervekhez, programokhoz és bizonyos esetekben politikákhoz) tartozó környezeti vizsgálatként.

Bina az SKV-k meghatározásait elemezve több, figyelemre méltó változást azonosított a környezeti hatásvizsgálatokhoz (KHV) viszonyítva, pl. „következmény” helyett, „szempont”; „értékelés” helyett „környezeti szempontok integrálása”, „az SKV és a fenntartható fejlődés megerősítése” (Bina, 2001).

A stratégiai környezeti vizsgálatokat kialakulása során két általános szemlélet különböztethető meg: a *hatás-irányultságú SKV*<sup>78</sup>, illetve *döntés-irányultságú SKV*<sup>79</sup>.

Hatás-irányultságú (impact driven approach)	Döntés-irányultságú (decision-driven approach)
<ul style="list-style-type: none"> <li>A környezeti hatásvizsgálatok módszertanán alapulnak és figyelmük középpontjában a várható hatások minél precízebb meghatározása áll, ezt a KHV módszertanának továbbfejlesztése révén kívánják elérni.</li> </ul> <p>Jellemzői:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>értékelés</li> <li>következmény</li> <li>tanulmány</li> <li>elemzések és írott dokumentumokon alapú</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A figyelem középpontjában a tervezési és programozási döntéshozatali folyamatokhoz történő kapcsolódás, illetve a környezeti szempontok minél erősebb integrációjának elérése áll.</li> <li>Ezen megközelítés a célját a stratégiai és policy-elemzések, valamint a döntéselemzés, döntés előkészítés módszertanára építve próbálja elérni.</li> </ul> <p>Jellemzői:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>környezeti szempontok integrálása</li> <li>szempontok megfogalmazása</li> <li>napló, jelentés</li> <li>kommunikáció, tárgyaláson alapuló</li> </ul>

27. ábra A hatás-irányultságú SKV, illetve döntés-irányultságú SKV összehasonlítása (saját szerkesztés)

Az SKV-k kezdeti módszertana jellemzően hatás-irányultságú és nagymértékű hasonlatosságot mutat a tipikus KHV-eljárással, az EU SKV szabályozása, így a hazai szabályozás is ehhez a megközelítéshez áll közelebb. Az Európai Unió gyakorlatában több eredményes, különösen a jól strukturált tervezési folyamatokhoz kapcsolódó, hatás-irányultságú stratégiai környezeti vizsgálatot

<sup>78</sup> Hatás-irányultságúak (impact-driven approach) azok az SKV-k, amelyek a környezeti hatásvizsgálatok módszertanán alapulnak és figyelmük középpontjában a várható hatások minél precízebb meghatározása áll, s ezt a KHV módszertanának továbbfejlesztése révén kívánják elérni.

<sup>79</sup> Döntés-irányultságúak (decision-driven approach) azok az SKV-k, amelyek figyelmének középpontjában a tervezési és a programozási döntéshozatali folyamatokhoz történő kapcsolódás, illetve a környezeti szempontok minél erősebb integrációja áll.

találunk – amelyek a racionális modellek alapján állnak, amelyekről részletes áttekintést készítettem 2001 és 2003 között a tagállami példák feldolgozásával (Szilvácsku, 2003.)

A nem jól strukturált döntéshozatali folyamatokban azonban a hatás-irányultságú megközelítés meglehetősen eredménytelen (Rees, 1999.). Azok – a magasabb szintű tervezési és programozási folyamatokban alkalmazott – környezeti vizsgálati eljárás-módszertanok, amelyeket a projekt szintű fejlesztések számára dolgoztak ki, általában nem bizonyulnak megfelelőnek. Alkalmazásuk során nem képesek hatékonyan gondoskodni, a környezeti szempontok integrálásáról a döntéshozatali folyamatokba.

Saját és mások kutatásaiból és az SKV-t készítőik tapasztalataiból is azt a következtetést vonhatom le, hogy felismerték a döntés-irányultságú megközelítés jelentőségét, mert az több figyelmet szentel az intézményes összefüggéseknek, és a döntéshozatali eljárások minden fázisában a környezeti szempontok minél teljesebb integrációjára törekszik. Nilsson és Dalkmann (2001) amellett érvelnek, hogy a döntés-irányultságú megközelítés módszertani alapjait inkább a döntéselemzésből és a döntéselméletből, semmint a projekt szintű fejlesztés számára kifejlesztett KHV hagyományaiból kell lerakni.

A gyakorlati eredményeket figyelembe véve belátható, hogy a megfelelő és hatékony SKV-k kialakításához elengedhetetlen az összetett, stratégiai jellegű döntési folyamatok megértése. A döntési folyamatok jellemzőit és az azokkal kapcsolatos követelményeket, szabályokat a döntéselmélet különböző irányzatai vizsgálják. Az eredmények egyfelől segítséget nyújtanak az eddig kialakult szabályozási és gyakorlati megoldások elemzéséhez, másfelől pedig kitüntetett figyelmet kell szentelni nekik a stratégiai vizsgálatok módszertani fejlesztése és szabályozási kereteinek kialakítása során.

Az előzetes megállapítások mentén az SKV meghatározása az alábbiak szerint fogalmazható meg:

*Az SKV egy olyan módszeres és átfogó, iteratív jellegű döntés-előkészítési eljárás, amely tervek, programok, illetve különböző változataik megvalósulása során várható hatásokat hivatottak feltárni és értékelni – a tervezési, döntéshozatali folyamat legkorábbi fázisától kezdve. A vizsgálati eljárás elemi része a nyilvános, áttekinthető és számon kérhető döntéshozatal is. A vizsgálat eredményeit tanulmány mutatja be. Az SKV folyamata a terveket és a programokat létrehozó döntésekre kíván hatást gyakorolni.*

Az SKV azzal tölti be a funkcióját, ahogyan és ahol a döntéshozatali folyamathoz illeszkedik. Kornov és Tissien (2000) felismerték az SKV kettősségét: egyrészt elemi célja a közbenjáró, szószóló szerep (advocative role), hogy a környezeti szempontokat felkarolja és tudatosítsa. A másik az integráló szerep (integrative role), amely a környezeti célrendszeren, értékrenden keresztül



a társadalmi és gazdasági célok megvalósulása érdekében tervezett intézkedéseket és azok összefüggéseit, következményeit vizsgálja.

#### **6.4.2. A stratégiai környezeti vizsgálatok gyakorlata**

Az Európai Unió tagállamai már az irányelv elfogadása előtt különböző mértékű tapasztalattal és gyakorlattal rendelkeztek a stratégiai szintű környezeti vizsgálatokat, elemzéseket illetően (lásd Hollandia, Dánia, Franciaország, Egyesült Királyság). A bevezetéstől eltelt időszakban széleskörű gyakorlat alakult ki az EU tagállamaiban. A kialakult gyakorlatra vonatkozóan 2006-ban és 2011-ben szerveztem fókuszcsoporthoz műhelyt. A 2006-os műhely előkészítéseként kérdőíveket küldtem ki a tagállamokba és néhány további Európán kívüli államba ismert SKV szakértőknek és kormányzati tisztségviselőknek (*kérdőívet lásd a 15. mellékletben*). A kérdőívet 28 európai országba és Kanadába küldtem ki 76 szakértőnek, ebből 10 ország 25 szakértője válaszolta meg a kérdőívet. A kérdőívben a hatásvizsgálati láncban összekötő kapocsként működő követő intézkedésekre (follow up) és a szabályozási környezetre kérdeztem rá. Az eredményeket a hatásvizsgálati gyakorlat és az intézmény környezet elemzéséhez, illetve a javaslatok fenntarthatósági hatásvizsgálatok bevezetési és intézményi javaslataihoz használtam fel.

A stratégiai vizsgálatok szabályozásának gyakorlatában az egyes kulcsszektorokat vizsgálva, az alábbi megállapítások tehetők:

- A politikák, a tervek és a programok (PTP) környezeti vizsgálatának néhány eleme szinte minden tagállam szabályozásában megtalálható, de terjedelme (mely terveket érinti) országonként és szektoronként jelentősen eltér egymástól. Összességében megállapítható, hogy az SKV-t a legszélesebb körben a területhasználat-tervezés (land use planning) és a fejlesztéspolitikai (pl. EU programok) területén vezették be, a legkisebb mértékben pedig, az ipar és a turizmus területén.
- Az SKV-k alkalmazásának módját szabályozó keretek – jogszabályok, törvényen alapuló eszközök, kormány- vagy miniszteri döntések, utasítások vagy ajánlások – országonként igen eltérőek, és azon belül is különböző – országos, regionális és helyi – szinteken alkalmazzák azokat.
- Az SKV alapvető eljárási lépéseinek és követelményeinek megléte és teljesítése igen változatos képet mutat. A jelentősebb eltérések, hiányosságok: a vizsgálat alacsony szintű dokumentáltsága, egyes, elemi részek hiánya a hatásvizsgálati tanulmányban, a társadalmi részvétel feltételeinek hiánya (konzultációk, részvételi jog hiánya), az SKV és a tervezési eljárások (az azzal kapcsolatos döntéshozatal) elégtelen integrálása.

- Számos országban jelenik meg a követő intézkedések egyre határozottabb követelménye, amely a monitoring mellett, az egyes döntési szinteken figyelembe veendő szempontok meghatározására, kommunikációs és értékelési szempontokra is kitért (pl. Egyesült Királyság, Portugália stb.)

A szabályozás által lehetővé váló folyamatok egy jól működő átlátható és kiszámítható tervezési és döntéshozatali struktúrát feltételeznek, illetve keretet kínálhatnak a társadalmi részvétel széles formáira, korlátozottan ugyan, de a beleértve a célok és értékek tisztázását is.

#### **6.4.3. Célok és értékek a stratégiai környezeti vizsgálatok gyakorlatában**

A hazai gyakorlatban kialakult megközelítés a 2003-ban készült első regionális operatív program keretében kidolgozott keretek mentén haladva két irányból építkezve igyekezett pótolni azt a közös elfogadott értékrendi keretet, amely sem országos, sem más alacsonyabb szinteken nem adott támpontot a stratégiai jellegű értékeléseknek. Áttekintettem a hazai SKV-k gyakorlatát az alkalmazott érték-, kritériumrendszer és alkalmazására vonatkozóan, illetve azt, hogy az SKV dokumentációja mennyire tükrözi a döntés-irányultságú megközelítést, és milyen értékben hatott a tervezési, döntési folyamatokra.

##### **6.4.4.1. Célok és értékek kezelése és szerepe a döntéshozatalban**

A hazai SKV gyakorlatban kialakult az a gyakorlatot, hogy az SKV értékelés alapját képező alapelv vagy kritérium rendszert alakítanak ki az SKV-t készítő szakértői csoportok, amelyeket az SKV-kban, mint központi értékelési kritériumot használnak.

A 2006-2007 között megvalósult SKV a szerző irányításával 5 szakmai csoportban zajlott, amely szakmai csoportok a 13 operatív program mentén szerveződtek. Az SKV munkálatok időpontjában még nem volt elfogadott Nemzeti Fenntartható Fejlődés Stratégia, ezért a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség munkatársaival együtt úgy döntöttünk, hogy a 2003-ban, az akkori Regionális Operatív Program munkacsoportja<sup>80</sup> által megkezdett irányt folytatjuk, és összeállítottuk az *9. mellékletben* látható értékelési alapelveket.

A különböző Az alapelveket a DPSIR alapú, általunk kifejlesztett, módszertan alkalmazásával felhasználtuk egyrészt a fejlesztési program céljainak, elvárt eredményeinek, indikátorainak értékeléséhez, illetve a helyzetfeltárás és a beavatkozások elemzéséhez. A döntéshozatali folyamatban az SKV a tervezésben már meghozott alapvető döntésekre tudott valójában reflektálni, az SKV nem jutott el időben a megfelelően magas döntési szintekig. Ennek oka egyrészt az SKV

---

<sup>80</sup> A szerző a ROP SKV munkacsoport természetvédelemért felelős szakértőjeként működött közre a módszertan kialakításában, és az SKV lebonyolításában.

újszerűsége a folyamatokba nehezen volt beilleszthető, másrészt a szakmai felső vezetők számára az nem úgy jelent meg az SKV, mint egy hozzáadott értéke jelentő eszköz, hanem mint egy EU által előírt kötelező eljárás. A döntési, tervezési folyamathoz az SKV csoportnak nem volt hozzáférése, annak alakításában nem tudott részt venni, azonban a szakmai felelős tervezőkkel szoros és jó munkakapcsolat alakult ki, így az SKV-ban alkalmazott módszertant és javaslatok egy részét sikerült elfogadtatni.

Hasonló tapasztalatokkal jártak az értékközpontú megközelítéssel a 2003-2012 közötti hazai stratégiai környezeti vizsgálatok is. A 2008-ban készült hazai fejlesztési források egy meghatározott körére vonatkozó Regionális Területfejlesztési Operatív Program – RTOP kertében az SKV munkacsoport mellett – SKV fórumot hoztak létre, amely szakértőkből és az érintett végrehajtásért felelős intézmények szakértőiből és az MTA, illetve egy országos természetvédelmi civil szervezet az MTVSZ képviselőiből, összesen 5 főből állt. A fórum ülései nyilvánosak voltak, amely nyilvánossággal a regionális fejlesztési ügynökségek munkatársai éltek leginkább. A fórum nem vont be széles körű érintett kört, így a szélesebb érték és érdekegyeztetésre nem kínált keretet, azonban a szakmai műhelyek során szoros kapcsolatot alakítottak ki a tervezőkkel.

A 2008-2010 között a szerző irányításával elkészült Országos Vízügytő-gazdálkodási Terv stratégiai környezeti vizsgálata<sup>81</sup> során a RTOP és más SKV-k során is egyre gyakrabban alkalmazott VGT SKV Fórumot hoztunk létre, amelyre a vízgazdálkodásban érintett minden szervezeti kör (köztük víz- és mezőgazdasági, civil és önkormányzati, illetve tudományos szervezetek) meghívásra került, összesen 16 fő, ebből 8 fő vett rész rendszeresen, és aktívan az VGT SKV Fórum munkájában.

Módszertanilag az SKV három újdonságot vezetett be a hazai SKV módszertanba:

- értékelési kritériumrendszerbe beillesztette a rendszerszemlélet érvényesülésének értékelését, illetve a jó kormányzás, irányítási rendszer kialakításának vizsgálatát;
- a kritériumrendszernek való megfelelés minimális szintjét meghatározta;
- kidolgozta a döntéshozatali folyamat kereteit figyelembe véve meghatározható döntési folyamat értékelésének és döntési pontjainak meghatározására vonatkozó módszertant dolgozott ki.

#### **6.4.4.2. Célok és értékek csoportjai az SKV-kban**

Az SKV-kban alkalmazott értékelési kritériumként megjelenő fenntarthatósági értékrendek hazai kezdeményezője GYULAI (2003, 2008, 2012) által összeállított általános fenntarthatósági

<sup>81</sup> Az OVGT SKV irányítójaként és módszertani kialakítás tekintetében, a szerző saját fejlesztési eredményének tekinthetők az SKV-ban alkalmazott megoldások.

értékrend összehasonlítását a ROP (2003), az UMFT, OTrT (2006-2007), RTOP (2008) és a NÉS (2007) SKV-kkal és GIBSON (2006) fenntarthatósági hatásvizsgálatok értékelési kritériumaival az értékcsoportok azonosítása válik lehetővé (lásd 14. táblázat). Az alkalmazott elvi értékrendekként megjelenő kritérium rendszerek számos ponton azonosságot mutatnak. Az SKV-k 2003-2012 közötti gyakorlatát tekintve jelentős eredményként értékelhető az SKV munkacsoportok értékkutatásai és elvi értékrend alkotási kísérletei.

<p><b>GYULAI</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. holisztikus megközelítés</li> <li>2. integráció</li> <li>3. tartamosság</li> <li>4. természeti erőforrások használatának és megőrzésének egyidejűsége</li> <li>5. megelőzés és elővigyázatosság</li> <li>6. alkalmazkodási formák megőrzése</li> <li>7. helyi erőforrások alkalmazása</li> <li>8. ökológiai adottságoknak megfelelő hasznosítás</li> <li>9. stabilitás és a sokféleség megőrzése</li> <li>10. nem anyagi értékek haszna</li> <li>11. eltartó és tűrőképesség szerinti használat</li> <li>12. körfolyamatok összekapcsoltsága</li> <li>13. Szubszidiaritás</li> <li>14. együttélés (koegzisztencia)</li> <li>15. Entrópia</li> </ol>	<p><b>ROP</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. A feltételeken megújuló környezeti elemek megőrzése, javítása</li> <li>2. A természeti erőforrások igénybe vételének kívánatos szintje</li> <li>3. A hulladékok mennyiségének és veszélyességének csökkennie kell</li> <li>4. A fejlesztéseknél a területkímélő megoldásokat kell előnyben részesíteni</li> <li>5. A biológiai sokféleség megőrzése</li> <li>6. Az építészeti, táji kulturális értékek fennmaradásának biztosítása</li> <li>7. A környezethez alkalmazkodó fogyasztás és természetes mintázatok megőrzése</li> <li>8. Az életmódválasztás lehetőségeinek megőrzése</li> <li>9. Szubszidiaritás a tevékenységek szintjén</li> <li>10. A helyi erőforrások a helyiek hasznát szolgálják.</li> <li>11. A régió nem korlátozhat más régiót a fentiek elérésében</li> <li>12. A fenntarthatóság elveinek erkölcsi normává válása</li> </ol>
<p><b>UMFT-13 OP-OTrT-NFFS</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. A természeti/környezeti elemek fenntartható használata</li> <li>2. A meglévő értékek hosszú távú fenntartása, megőrzése</li> <li>3. A helyi közösségek fennmaradásának, az emberhez méltó élet feltételeinek biztosítása</li> <li>4. A technológiai haladás adta lehetőségek kiaknázása fenntartó szemlélettel</li> <li>5. A felelősségteljes ember kiművelése</li> <li>6. Esélyegyenlőség, területi egyenlőség és szolidaritás</li> <li>7. Jó kormányzás</li> <li>8. Egészségmegőrzés, megelőzés, kezelés, egészségfejlesztés</li> </ol>	<p><b>GIBSON</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Társadalmi és ökológiai rendszer integritása</li> <li>2. Megfelelő megélhetés és ezt biztosító lehetőségek</li> <li>3. Nemzedékek közötti igazságosság</li> <li>4. Nemzedékek közötti igazságosság</li> <li>5. Erőforrások fenntartása</li> <li>6. Megelőzés és adaptációs képesség megőrzése</li> <li>7. Rövid és hosszú távú szemlélet és fenntarthatóság mérlegelésének képessége</li> <li>8. Társadalmi és ökológiai szempontból tudatos polgárság és demokratikus kormányzás</li> </ol>
<p><b>NÉS SKV</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Szociális igazságosság <ul style="list-style-type: none"> <li>Intergenerációs igazságosság</li> <li>Generációs igazságosság: Az erőforrásokhoz való hozzáférés esélyegyenlőségének biztosítása</li> <li>Generációs igazságosság: a terhek közös viselése</li> <li>Globális igazságosság</li> </ul> </li> <li>2. A társadalom értékítéletének, környezeti tudatának és viselkedésének fejlettsége <ul style="list-style-type: none"> <li>A társadalom által vallott értékek fejlődése</li> <li>Környezettudatos társadalom</li> <li>Környezettudatos termelői és fogyasztói magatartás</li> </ul> </li> <li>3. A jó környezetminőség <ul style="list-style-type: none"> <li>A természeti erőforrások fenntartható használata</li> <li>Fenntartható termelői és fogyasztói mintázatok</li> <li>Fenntartható termelői és fogyasztói mintázatok</li> <li>Környezet-adekvát használat</li> <li>Stabilitás és sokféleség</li> <li>A környezetállapot megőrzése</li> <li>Körfolyamatok</li> <li>A természetes interakciók megóvása, a társadalmi folyamatok illesztése a természeti folyamatokhoz</li> <li>A nem anyagi értékek használat</li> <li>A környezet eltartó-képességének megőrzése</li> <li>Az élet védelme, környezetbiztonság</li> <li>Társaság, az élet színterének védelme</li> </ul> </li> </ol>	<p><b>RTOP SKV</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Törekvés a térségi autonómiára</li> <li>2. A társadalmi-gazdasági tevékenységek által gerjesztett folyamatok és áramok minél tartósabban a térségen belül tartása</li> <li>3. Autonóm közösségi döntéshozatal</li> <li>4. Más térségek iránti felelősségvállalás</li> <li>5. Problémák helyben való kezelése</li> <li>6. Más térségek közösségi döntési kompetenciái csorbitásának elkerülése</li> <li>7. Anyagáramok ciklusainak térségen belüli zárása</li> <li>8. A térség megújuló képességének biztosítása</li> <li>9. A társadalom megújuló képességének térségi biztosítása</li> <li>10. Kulturális és tudományos innováció feltételeinek biztosítása</li> <li>11. Fenntartható térhasználat</li> <li>12. Zöldmezős fejlesztések helyett barnamezős területhasználat</li> <li>13. Közkincsek, közérdekű létesítmények, rendezvények hozzáférhetősége</li> <li>14. Adminisztratív és gazdasági tevékenységek értékmegőrzést szolgáló térszervezése</li> <li>15. Társadalom közelebb hozása a helyi környezethez</li> <li>16. Utazási idő csökkentése és kultúralt hasznosítása</li> <li>17. Az áruszállítás károkozásának mérséklése</li> </ol>

14. táblázat Hatásvizsgálatokban (SKV, FHV) alkalmazott értékelési kritériumként megjelenő fenntarthatósági értékrendek (saját szerkesztés)

Összefoglalva a következősen alkalmazott alapelveket, értékeket, az alábbi csoportosítás végezhető el:

1. **Rendszerszemlélet** megjelenése, amely a visszacsatolások kezelését, a rendszer működésének a megértését és a szabályozási folyamatok, amennyiben lehetséges egy területi egységen belüli kezelést (táj!).
2. Hosszú távú személet, tervezés és gondolkodás követelménye. GIBSON hangsúlyozza a **hosszú- és rövidtáv** együttes kezelésének jelentőségét.
3. **Természeti erőforrások** hasznosítása alapvetően az **alkalmazkodás**, a kíméletesség és az **elővigyázatosság** elvei mentén.
4. A stabilitás és a társadalmi és ökológiai rendszerek **megújuló képességének** kiemelése is megjelenik, amely tartalmában a már korábban 3. pontban bemutatott **reziliencia** követelményének megjelenése.
5. A **szubszidiaritás**, mint autonóm döntéshozatali és szabályozási képesség megőrzése és fejlesztése.
6. **Integráció** (társadalmi és ökológiai integráció, szereplőkre vonatkozó integráció, külső és belső integráció, ágazati, területi és intézményi)
7. **Társadalmi felelősség**, tudatosság (hasznosítás, alkalmazkodási formák, környezettudatosság, tudás, értékrend, etika)
8. Felelős, eredmény és **értékvezérelt közpolitika**
9. **Értékmegőrzés** (társadalmi, kulturális, ökológiai, táji stb.)
10. **Innováció és tudásmenedzsment**
11. A táj az élet szintereként kezelő **tudatos területhasználat**

A felsorolt értékek képviselője a hazai SKV gyakorlat rendkívül nagy értéke. Ki kell emelni, hogy elsőként GYULAI (2003) kezdeményezésére jelentek a fenntarthatósági kritériumok a hazai gyakorlatban. PÉTI (2008, 2011) és munkatársai a térségi szempontú specifikálását végezték el ezen kritériumoknak, másrészt a térségi kohézió, teljesség biztosításának kritériumait vezették be a hazai gyakorlatba. SZILVÁCSKU (2003, 2007, 2010) és munkatársai ezen kritériumok döntéshozatalban való alkalmazását, illesztésére tettek a DPSIR módszertan továbbfejlesztésével (lásd *SÉMA 3. melléklet*), valamint GYULAI (2008, 2012) iránymutatásait is felhasználva a rendszerszemlélet, mint döntéshozatali megközelítés alkalmazását vezették be az SKV gyakorlatba.

A szakmai és közpolitikai (policy) szintű viták és párbeszéd, azonban még nem alakult ki ezen értékekről, alapelvekről. A kutatásaimban is megfogalmazott jogi és intézményi keretek több eleme (környezetjogi feltételek jelentős része) adott, azonban a feltétel rendszer továbbfejlesztésére van

szükség (BÁNDI 2012). A fenntarthatósági hatásvizsgálat lehet az egyik olyan eszköz, amely elmozdíthatja a holtpontonról az értékek érvényesítését.

A hazánkban alkalmazott értékek, alapelvek jól tükröződnek a kutatásom eredményeiben, mind fenntarthatósági, mind a jogi, intézményi és táji vonatkozásban.

## 6.5. A fenntarthatósági hatásvizsgálatok tapasztalatai és módszertani szemlélete

A fenntarthatósági hatásvizsgálatokat úgy is meghatározhatjuk, mint azok az eljárások, amelyek fenntarthatóság felé irányítják, terelik a döntéseket. (Bond and Morrison-Saunders 2011; Hacking and Guthrie 2008). Ez meghatározás sokféle döntéshozatalt foglal magába, a személyes mindennapi döntésektől a projektek, tervek, programokon át a politikákig, amelyek már léteznek hatásvizsgálati formák. A gyakorlatot és az irodalmat tekintve gyakran nevezik harmadik generációs hatásvizsgálatnak a KHV (EIA) és az SKV (SEA) eljárásait követően. (Sadler, 1999). Párhuzamosan azonban más nem kifejezetten hatásvizsgálati területeken, mint a tervezés, a természeti erőforrások menedzsment területein is megfogalmazódott mint eljárás. A fenntarthatósági hatásvizsgálati technikák és gondolkodás mód jól alkalmazhatók nem hagyományos hatásvizsgálati területeken is, mint például a aktuális gyakorlat elemzése (Gibson et al. 2005), vagy a nemzetközi kereskedelem területén (Lee and Krikpatrick, 2001).

Az irodalmat és az aktuális gyakorlatot vizsgálva kijelenthető, hogy nem alakult ki konszenzus arra vonatkozóan, hogy mi a fenntarthatósági hatásvizsgálat és hogyan kell alkalmazni (lásd az 5. mellékletben összefoglalt nyolc országot érintő gyakorlat különbségeit). A nemzetközi irodalmat tekintve nagyon változatos gyakorlatot találunk, attól függően, hogy milyen jogi környezetben, kormányzási, irányítási vagy menedzsment modellben alakítják ki a fenntarthatósági hatásvizsgálatot.

Hacking és Guthrie (2008) alakítottak ki egy olyan jól használható értelmezési keretet, amelyben elhelyezve bármely hatásvizsgálatot, három szempont figyelembe vételével megállapíthatjuk, hogy elősegíti-e és milyen mértékben a fenntarthatóságot. A három alábbi szempont segíti egy értelmezési keretben elhelyezni a hatásvizsgálatokat. Mind három szempont érvényesülése esetén beszélhetünk fenntarthatósági hatásvizsgálatról.

- (1) **Stratégiai jelleg** kifejezi a tartalmi és időbeli kiterjedést és az irányultságot (tartalom, koncentráltság és időtáv)
- (2) **Integráltság** kifejezi a tematikai, technikai módszertani változatosságot és összetettséget

(3) **Teljesség** kifejezi a társadalmi, környezeti és gazdasági értékek, hajtóerők és hatások figyelembevételét, együttes kezelését

A stratégia környezeti vizsgálatoktól (SKV) úgy különböztethető meg a jelenlegi gyakorlatban használt fenntarthatósági hatásvizsgálat (FH), hogy míg a FH egyaránt használható projekt és stratégiai döntéshozatal szintjén is, addig az SKV csak az utóbbi szinten alkalmazható. Ebben az értelmezési keretben a FH egy átfogó eljárási és szemléleti alap, amely kapcsolódhat, átformálhatja az összes hatásvizsgálati formát, amelyek lehet, hogy csak egyik szempont (pl. egészség) mentén fejtik hatásukat. Ennél fogva egy környezeti hatásvizsgálat is a fenntarthatósági hatásvizsgálat egyik megvalósulási formája, amennyiben a korábban felvázolt hatásvizsgálati láncba szoros kapcsolatban és gyors visszacsatolásokkal működik, illetve biztosítja a társadalmi és szervezeti tanulást, amely a stratégiai jelleg egyik központi eleme (Gáspár, 2010).

A gyakorlatban megkülönböztethető belső (internal) és külső (external) fenntarthatósági hatásvizsgálati megközelítés is. Az előbbi proaktív módon a tervezési és döntéshozatali folyamatokon belül tereli a döntéseket fenntarthatósági irányba, míg az utóbbi reaktív módon szabályozás és társadalmi befolyásolással próbálja elősegíteni a fenntarthatósági szemlélet érvényesülését.

Az 5. *mellékletben foglaltam össze* a fenntarthatósági hatásvizsgálatok világ szinten elérhető haladó gyakorlatának elemzési eredményeit, a vezető szakemberekkel folytatott interjúk és a legfrissebb szakirodalom alapján. Az eredményeket tekintve megállapítható, hogy a fenntarthatósági vizsgálatok abban az országban jelentenek új szemléletet, jelenítenek meg hozzáadott értéket a döntéshozatali folyamatokhoz, ahol az **irányítási, közpolitikai, kormányzási struktúra**, illetve a **résztvételi kultúra** magas színvonalon áll (lásd Kanada esetét az 5.2.3.1. pontban, és még Belgium, Svájc), és felkészült, érdekképviselőre képes **helyi közösségek működnek**. Jellemzően a **résztvételi és társadalmi tanulás jellemző** fenntarthatósági hatásvizsgálatokra. Egyes országokban, mint Kanada, Belgium, Hong Kong esetében **fenntarthatóság értékeinek megerősítésére irányul** a gyakorlat, nem annyira a hatások felmérésére és azonosítására, mint az Egyesült Királyságban vagy Svájcban.

## 7. Integrált (fenntarthatóságot és fejlődést szolgáló) hatásvizsgálati szemlélet bevezetésére vonatkozó alapfeltételek, fejlesztési javaslatok

Az elmúlt 40 év alatt a világban kialakult hatásvizsgálati gyakorlatot áttekintve és az egyes típusok sajátosságait összegezve (4. melléklet), és a fenntarthatósági értékek érvényesülési keretei egyes társadalmi, jogi és intézményi feltételeit áttekintve megállapíthatom, hogy a hatásvizsgálatok fejlődése terén mérföldkőhöz érkeztünk. A hatásvizsgálatok 40 éves fejlődése során számos tudományosan megalapozott, ugyanakkor a gyakorlatban bevált eljárás, módszertan alakult ki és vált gyakorlattá. Több témakör irányában és döntési szinten specializálódott (pl. egészség, környezeti, területi) hatásvizsgálat alakult ki. Egyre nyilvánvalóbbá válik, hogy hiába a sokszínű módszertan és a széles elterjedtség ellenére, a hatásvizsgálatok ritkán tudnak ahhoz hozzájárulni, hogy a fenntarthatóság a döntések középpontjába kerüljön, ne csak egy tanács legyen a sok közül, amelyre a döntéshozók odafigyelnek vagy sem. Alapvető kérdés, hogy a hatásvizsgálatokkal hozzá lehet-e járulni ahhoz, hogy az egyéni és a közösségi értékrendben előtérbe kerüljenek a fenntarthatósági szempontok. Az elvégzett vizsgálataim alapján arra a következtetésre jutottam, hogy a hatásvizsgálatok fejlődésében a lehetséges továbbfejlődési irány, a fenntarthatósági irányú továbbfejlődés, egyrészt a **közpolitikai tervezési és irányítási rendszer társadalmi-ökológiai szempontú megújítását**, másrészt pedig, a **fenntarthatóság és a fejlődés értékeit középpontba helyező döntéshozatali, hatásvizsgálati kultúra** kialakulását, kialakítását jelenti.

A fenntarthatósági hatásvizsgálatok alkalmazó nyolc érintett ország példáján az 5. mellékletben jól látható, hogy a gyakorlat nem minden országban vezetett eredményes hatásvizsgálati gyakorlathoz. Külön érdemes kiemelni a kanadai példát, a 4. fejezetben vizsgált érték és kommunikáció központú elemzéseim eredményeként kialakult álláspontomat tükrözik a tapasztalatok, amely fejlesztési irány az alábbiak szerint foglalható össze:

- (1) A fenntarthatósági hatásvizsgálatok a döntési és tervezési szintekhez, azokkal együtt alakítva és körülményekhez igazítva valósíthatók meg (adaptivitás)
- (2) A fenntarthatósághoz való pozitív hozzáállás kialakítása és a fenntarthatóság kereteinek közös értelmezése az adott térre és témaköre vonatkozóan (megértés)
- (3) A hatásvizsgálati lánc következetes beépítése a szabályozásba és alkalmazása, azaz a visszacsatolási távolságok csökkentésének jelentősége időben és térben egyaránt (visszacsatolás)
- (4) Fenntarthatóságon alapuló kritériumrendszer kialakítása, közös értékelemek azonosítása és rendszerbe foglalása és hazánkban különös tekintettel a kialakult 3 szintű (TOMKA 1987) értékrendi struktúrára (értékközpontúság)



- (5) A rendszeres, lehetőleg folyamatos kapcsolattartást biztosító közösségi részvétel eredményes megvalósítása, amely felhasználja a kommunikáció kutatás participációra alapozott elméletének (HORÁNYI 2007) eredményeit (részvételalapú) és a különböző kommunikációs és részvételi technikák társadalmi tanulást is segítő eszközeit, amelyek közül 16 típus felhasználást segítő célzatú kidolgozását is elvégeztem.
- (6) Közösségi, egyéni és szervezeti tanulás folyamatainak elősegítése és a tudásmenedzsment (többszintű tanulás) pl. útmutatók készültek, a szerző is készített ilyen társadalmi fenntarthatóságra vonatkozóan, amely alkalmazásának folyamatos visszacsatolását jelentő elemzések és a jó példák gyűjtése, véleményezése és képzések megvalósítása esszenciális jelentőségű.
- (7) A közpolitika alakítása során a közigazgatásban, a közszolgálatban a tartalmi (anyagi), koordinációs (intézményi) és részvételi (eljárási) felelősségi rendszerek kialakítása.
- (8) Kiemelt hangsúlyt kell fordítani a közösségek rehabilitációjával összekapcsolt gyógyító jellegű fejlesztésére és a személyi kompetenciák fejlesztésére (lásd CBM 2009).
- (9) Az értékek tekintetében kutatni és gyakorlatilag is érvényesíteni szükséges az életképesség és a reziliencia biztosítását, az ökoszisztéma és a helyi közösségek tekintetében.
- (10) Középpontba a **személy, a szolidaritás és a szubszidiaritás** értékeit. Mindegyik fogalom alapvetően viszonyfogalom, amely a különböző irányú helyes viszonyulást fejez ki. Amely viszonyulásával a fenntarthatóság lényegét ragadhatjuk meg, ezáltal a fejlődés számára nyitjuk meg az utat. Ehhez járul hozzá a **participáció** (belső fókusz és külső fókusz) és a **reguláció** (kontroll és rugalmasság) megfelelő arányának a kialakítása (lásd *CVA 2. melléklet*).
- (11) A fenntarthatóság és a fejlődés alapértékeinek mentén szükséges a jogi és intézményi keretek továbbfejlesztése (lásd alkotmányra – *19. melléklet*, és a tervezés rendszerszintű, átfogó megközelítésére tett javaslataimat – *20. melléklet*)
- (12) A táj, mint lélettér egységként, egy rendszerként kezelését javaslom. A tájat, mint ökológiai és társadalmi egység szükséges a tervezési, hatásvizsgálati, igazgatási és gazdálkodási rendszerekben kezelni, elősegítve ezzel a táji tudás, identitás, kultúra és kommunikáció megerősítését.

**A tervezési, igazgatási, hatásvizsgálati feladatokhoz kapcsolódó új feladat**

Tudatos megfontolással és sokoldalú együttgondolkodás, együttműködés (társadalmi és szervezeti tanulás) keretében ki kell választani, hogy milyen racionális nézetek és milyen érdekek, értékrendek szerint gondolkodunk a különféle problémákról. Nem csak az intuitív felvetésig jutva, hanem a problémahelyzetek összetevőit is gondosan megkülönböztetve. A kinyilvánított (fölfedett és rejtett) nézetek, érdekek és értékek, így a közös értékrendi elemek is legyenek döntés tárgyai, mielőtt bármilyen tervezői munka elkezdődik. Ennek a folyamatnak lehet elősegítője a fenntarthatósági hatásvizsgálat.

## **Javaslatom a fenntarthatósági hatásvizsgálatok alkalmazási szintjeire vonatkozóan:**

**1. szint: Fenntarthatóság aktuális helyzetének (folyamatos vizsgálata) felügyelete** egy adott térkategórián, igazgatási egységen belül ország, térség, település táji fenntarthatóságra alapozott vizsgálatok kertében. Vizsgálat középpontjában az ökoszisztémák állapota, a helyi közösségek, társadalom helyzete, azaz az élő rendszerek állapota, a társadalmi és ökológiai reziliencia, az ökoszisztéma szolgáltatások helyzete és a rájuk ható aktuális tényezők állnak. A hatótényezők elemzése terjedjen ki a DPSI struktúrában megjelenő szintekre és az aktuálisan érvényesülő beavatkozásokra (responses). Kiemelten javaslom kezelni az aktuális értékstruktúrák felszínre hozását és közös értékek azonosítását, elemzését az általam összeállított jó igazgatásnak főbb tématerületei (9. melléklet) és a CVA modell (2. melléklet) felhasználásával. A vizsgálat, felügyelt eredményeképpen a táj vagy kisebb, nagyobb területi egység rendszerszintű áttekintése valósul meg, azonosítva a legfontosabb visszacsatolási folyamatokat és beavatkozási pontokat.

Módszertani megközelítésként a stratégiai környezeti vizsgálatom és a szabályozási hatásvizsgálatok (lásd 4. mellékletben) gyakorlata vehető alapul, azzal a kitételrel, hogy a vizsgálatot a helyi (táji) szereplőknek kell elvégezniük a szubszidiaritás alapelveire építve. Erre a feladatra fel kell készíteni a helyi közösségeket. Elképzeléseim szerint ez nem egy egyszeri folyamat, hanem a társadalmi tanulásra és tudásmenedzsment eszköztárára épülő a helyi közösségek életébe beépülő folyamattá alakítható, amely folyamat keretében a táji fenntarthatósági értékrend folyamatosan csiszolható, megújítható.

**2. szint: A fenntarthatóság szempontjainak érvényesítése** a különböző a különböző fejlesztési, szabályozási, kormányzati vagy szervezeti **döntéshozatali folyamatokban**. Ezen az alkalmazási szinten két fejlesztési irányt látok:

- (1) A már kialakult hatásvizsgálatok egy –egy témakörre (egészség, mentálhigiéné, környezeti tényezők) koncentráló alkalmazása kibővítve a fenntarthatóság alapelveivel, alapértékeivel kapcsolatos összefüggések feltárásával is. Amennyiben nem oldható fel a célzott hatásvizsgálatban elemzett probléma, szükség esetén fenntarthatósági hatásvizsgálat is elvégezhető.
- (2) A másik megoldás pedig, a megjelölt döntéshozatali folyamatokhoz szorosan kapcsolódó fenntarthatósági hatásvizsgálatok, amelyek az adott tájra, térkategóriára részvételi alapon megfogalmazott közös fenntarthatósági értékrend, vagy amennyiben a döntésnek a térbeli hatásai az adott szinten nem értékelhetők az általános fenntarthatósági alapelvek mentén (9. melléklet) készülnek el.

## 8. Új tudományos eredmények

***1. Eredmény: Az egyéni és a társadalmi értékek, értékrendek és azok kezelése alapvető szerepet játszik a fenntarthatóság biztosításában, a fenntarthatóság központi értékei meghatározhatók, konkrét esetekben történő érvényesítésük azonban elsősorban személyes és másodsorban közösségi döntések és tevékenységek keretében történik.***

Kutatásaim során igazoltam az irodalmi adatok, a saját hatásvizsgálati munkám, és a stratégiai környezeti vizsgálatok hazai és nemzetközi elemzése, értékelése alapján, hogy a fenntarthatóság nem kezelhető értéksemlegesen. Áttekintettem és elemeztem a fenntarthatóság és a fejlődés fogalmát. Az elemzés eredményeként megállapítottam, hogy a fenntarthatóság értéksemleges kezelése esetén az ember saját és az ökológiai rendszerek életfeltételeit is felélheti, önpusztító folyamatokat tarthat fenn, ahogy látható ez napjainkban is. Meghatároztam azokat az általános alapértékeket, amelyek köré a fenntartható megoldások, beavatkozások értékelési szempontjai kialakíthatók. Központi alapértékként fogalmaztam meg az emberi személyt és annak személyes képességeink kibontakozását, közösségi lényként. Szintén központi alapértékként fogalmaztam meg az ökoszisztémákat, mint élőrendszereket és azok belső önszabályozó rendszerüket. Együttesen az élettémáknak neveztem el. Minden fenntarthatósági törekvésnek ezen központi alapértékek megóvását, fennmaradását és kibontakozását kell biztosítania. Másrésről pedig az emberi (személy és közösségek) életét és az ökoszisztémák szubszidiaritás alapelve mentén történő kezelése, segítése, megerősítése, rehabilitációja, mint eljárási érték szintén központi szerepet kell hogy kapjon a keretfeltételek alakítása és hatásvizsgálati értékelése során.

Alapvető összefüggéseket azonosítottam az irodalmi kutatások alapján az emberi személy érték-, cél és normavezéreltségét illetően. A társadalmi, közösségi és egyéni értékek meghatározó szerepet töltenek be a fenntarthatóság biztosítása terén. HANKISS (2004) által azonosított négy alapvető tényezőt a közös célok, értékek, érdekek és ezek tudata mellett a lokalitás (térbeliség) és a generációk közötti kapcsolat jelentőségét és szerepét határoztam meg az időszemlélet és a tudás szempontjából.

Azonosítottam és érvekkel támasztottam alá a közösségi értékképződésnek, az értékek nyílt felmutatásának és konfrontálásának a jelentőségét a fenntarthatóság szempontjából, illetve az értékek kommunikációját segítő folyamatok, és eszközök szerepét és jelentőségét, különös tekintettel a tájban, mint egységet meghatározó és a tájban, mint egységben megvalósuló kommunikációra.

**2. Hipotézis: A fenntarthatósági hatásvizsgálatnak alkalmasnak kell lennie, és alkalmassá tehető az értékszempontok tartalmi és folyamat orientált kezelésére.**

Áttekintettem minden kontinensre kiterjedően a ma fellelhető fenntarthatósági hatásvizsgálati tapasztalatokat. Az áttekintés során nyolc olyan országot azonosítottam, ahol a fenntarthatósági hatásvizsgálat gyakorlata megjelenik a különböző szintű politikák, programok, tervek vagy projektek előkészítése során hozott döntések keretében. A fenntarthatósági hatásvizsgálatok részletes elemzése alapján megállapítottam, hogy a hogy a fenntarthatósági vizsgálatok abban az országban jelentenek új szemléletet, jelenítenek meg hozzáadott értéket a döntéshozatali folyamatokhoz, ahol az irányítási, közpolitikai, kormányzási struktúra, illetve a részvételi kultúra magas színvonalon áll (lásd Kanada esetét az 5.2.3.1. pontban, és még Belgium, Svájc), és felkészült, érdekképviselőre képes helyi közösségek működnek. Jellemzően a részvételi és társadalmi tanulás jellemző fenntarthatósági hatásvizsgálatokra. Egyes országokban, mint Kanada, Belgium, Hong Kong esetében fenntarthatóság értékeinek megerősítésére irányul a gyakorlat, nem annyira a hatások felmérésére és azonosítására, mint az Egyesült Királyságban vagy Svájcban. Vizsgálattal igazoltam, hogy a közpolitikák elemzésében, hatásvizsgálataiban szükséges az etikai szempontok érvényesítése.

A különböző saját, hazai és külföldi tapasztalatok alapján meghatároztam azokat az intézményi, igazgatási, hatásvizsgálati értéket, alapelveket, amelyek alkalmazásával a fenntarthatósági hatásvizsgálatok kivitelezhetők. Saját fejlesztésű SÉMA DPSIR alapú, de új szemléletű módszert alakítottam ki és teszteltem több országos stratégiai környezeti vizsgálatban. Az általam kifejlesztett módszer az elmúlt 5-6 évben más hatásvizsgálatokban (főként SKV-kban) is alkalmazták. A SÉMA mellett kiemelt jelentőse lehet CVA modell alkalmazásának is.

**3. eredmény: Egy hatásvizsgálat eredményességét alapvetően meghatározza a koherens és működő közszolgálati (közpolitikai) tervezési rendszer léte és kialakításának, működtetési módja, hiánya. Egy jól működő közigazgatási, közszolgálati rendszer, tervezési kultúra szükséges ahhoz, hogy a hatásvizsgálatok eredményesek lehessenek, és ennek a keretfeltételei meghatározhatók.**

Jogi keretfeltételek, elméleti és intézményi megoldásainak elemzését végeztem el. A jogi elemzés során, különböző szemléleti és tipológiai megközelítéseket áttekintve azonosítottam a hatásvizsgálat, illetve a fenntarthatóság érvényesítését lehetővé tevő, illetve gátló tényezőket, jellegzetességeket. A fenntarthatóság jogelméleti alapjait körvonalaztam feltárva a természetjogi gondolkodás jelentőségét. Az egyes jogrendszerek kutatók által kialakított csoportosítását elemeztem a fenntarthatóság érvényesítése és a hatásvizsgálati gyakorlat eredményessége

szempontjából. Meghatároztam azokat a jogrendszeri jellemzőket, amelyek elősegíthetik az eredményes hatásvizsgálati gyakorlatot, illetve a fenntarthatóságot.

A jog különösen a környezetjog alapelveinek kapcsolódását tártam fel a hatásvizsgálatok és a fenntarthatóság szempontjából. Az elméleti elemzésekre, illetve a hazai és nemzetközi intézményi elemzéseimre építve, meghatároztam a fenntarthatóságot érvényesítő jó igazgatás főbb tématerületeit (9. melléklet) és a hazai jogi, intézményi fejlesztésre vonatkozóan rendszerszintű javaslatokat fogalmaztam meg (19. és 20. melléklet).

***4. Eredmény: A hatásvizsgálatok jogi és intézményi kereteinek társadalmi működése, a jog és az értékek hétköznapi interakciókban történő működése elsődleges a fenntarthatóság szempontjából.***

Feltártam azokat az eszközöket, folyamatokat és szemléleti modelleket, amelyek elősegítik a társadalmi, közösségi értékképződést, az értékrendek megújulását, a pregnánsan megfogalmazódó, egymástól eltérő sajátosságait hangsúlyozó értékrendek nyílt konfrontálódását. A FATM, a kommunikáció participációs elmélete és az értékrendi struktúrák háromszintű modelljét vizsgáltam és alkalmazása tettem javaslatot.

A tervezési, igazgatási, hatásvizsgálati feladatokhoz kapcsolódó új feladatként fogalmaztam meg, hogy tudatos megfontolással és sokoldalú együttgondolkodás, együttműködés (társadalmi és szervezeti tanulás) keretében ki kell választani, hogy milyen racionális nézetek és milyen érdekek, értékrendek szerint gondolkodunk a különféle problémákról. Nem csak az intuitív felvetésig jutva, hanem a problémahelyzetek összetevőit is gondosan megkülönböztetve. A kinyilvánított (fölfedett és rejtett) nézetek, érdekek és értékek, így a közös értékrendi elemek is legyenek döntés tárgyai, mielőtt bármilyen tervezői munka elkezdődik. Ennek a folyamatnak lehet elősegítője a fenntarthatósági hatásvizsgálat.

***5. Eredmény: A hatásvizsgálati és a közszolgálati rendszer alapvető rendszeralkotó elemeként azonosítottam a tájat, mint ökológiai és társadalmi téregységet.***

A táj meghatározásainak elemzésével, mint értékrendet, értékstruktúrákat megtestesítő képződményt, jelenséget a fenntarthatóság és a fejlődés alapvető viszonyítási pontjaként definiáltam újra, építve a tájépítészet meghatározó hagyományára. A igazoltam, hogy a táj gyakorlati szempontból kezelhető megjelenése a közszolgálati, igazgatási szabályozásban és gyakorlatban alapvetően befolyásolja a hatásvizsgálatok és közszolgálati tervezés eredményességét és a fenntarthatóságot.

A táj, mint élet-térkategória, alkalmas arra, hogy a helyi lakosság és az önkormányzás számára áttekinthető keretet jelent a társadalom, helyi közösségek és az ökoszisztémák állapotának, az

azokat érintő hatásfolyamatok azonosítására és kezelésére. Ehhez azonban megfelelő belső kapcsolatokra és természet-ember viszonyrendszer helyre állítására van szükség.

Az ökoszisztéma szolgáltatások működésének és összefüggéseinek megértése a tájban a legátláthatóbb a helyi közösségek számára. Az ökoszisztémák megőrzése alapvető feltétele az emberi fejlődéshez szükséges életminőség biztosításának. A fenntarthatósági hatásvizsgálatokkal szemben elvárásként fogalmaztam meg, hogy az ökoszisztéma szolgáltatások és az életminőség közötti összefüggéseket kezelni, különböző léptékben értékelni tudja, amellet, hogy a mozaikos alkalmazkodás jellegű irányítási rendszer kialakításához is járuljon hozzá.

***6. Eredmény: A fenntarthatósági hatásvizsgálat eredményességének egyik alapvető garanciája a rugalmas, léptékhez és döntési helyzethez, folyamatokhoz igazodó értékközpontú, részvételi eljárás.***

Hatásvizsgálatok hiánypótló rendszerezését és áttekintését végeztem el, amely az összes közpolitikában, közigazgatásban létező hatásvizsgálati típusra kiterjedően először jelenik meg Magyarországon. A rendszerezés alapvetően fenntarthatósági szemléletű mivel az alapvető rendszerezési tényezők a fenntarthatóság alapján képezik: élettémák (mint az élővilág, ökológiai rendszerek, emberi egészség, közösségi, szociális viszonyok); térbeli, területi keretek; intézményi és szabályozási keretek. Feltártam a minden hatásvizsgálati típust érintően, SWOT elemzésekkel, a hatásvizsgálati gyakorlat erősségeit, gyengeségeit, illetve lehetőségeit és veszélyeztető tényezőit, majd elemezve a lehetséges fejlődési irányokat meghatároztam a fenntarthatósági hatásvizsgálatok lehetséges szerepét és sajátosságait meghatározó keretfeltételeket. A szűkebb fenntarthatósági hatásvizsgálati gyakorlat mellett a hazai és a külföldi gyakorlatból külön kiemelten és részletesebben vizsgáltam a stratégiai környezeti hatásvizsgálatok és a szabályozási hatásvizsgálatok gyakorlatából származó tapasztalatokat. A különböző döntési szinteket érintő hatásvizsgálatok összekapcsolása (hatásvizsgálati lánc) jelentőségét mutattam ki, amely meghatározó a fenntarthatóság érvényesítése szempontjából.

A fenntarthatósági hatásvizsgálatoknak két típusát határoztam meg: (1) a fenntarthatóság aktuális helyzetének (folyamatos vizsgálata) felülvizsgálata egy adott térkategórián, igazgatási egységen belül ország, térség, település táji fenntarthatóságra alapozott vizsgálatok keretében; (2) a fenntarthatóság szempontjainak érvényesítése a különböző a különböző fejlesztési, szabályozási, kormányzati vagy szervezeti döntéshozatali folyamatokban. Mindkét irány esetében alapvető fontosságú a személyes (minden szereplő saját) belső értékrend kialakítása és közösségi megfogalmazása, amely a személy szabadságának biztosításával a szolidaritás és a szubszidiaritás párbeszéd, tanuláson alapuló

biztosításával valósítható meg, amely rugalmas, de ugyanakkor átlátható ellenőrzéseken és visszacsatolásokon kell, hogy alapuljon.

***7. Eredmény: A fenntarthatósági hatásvizsgálatok során eredményesen alkalmazható egyéni, szervezeti és társadalmi tanulás módszereit kidolgoztam ki, amelyet a rendszergondolkodás és a kommunikációkutatás eredményeiben rejlő lehetőségek bemutatásával egészítettem ki.***

A fenntarthatóság és a fejlődés alapfeltételeinek (pl. rendszerszemlélet, visszacsatolások, térbelisége, stb.) azonosítása igazolja a fejlesztési döntések során szükséges tanulási szemlélet alkalmazását. Ennek személyi, intézményi, kulturális, szabályozási egyéb feltételei vannak. A kutatásom során feltártam a fenntarthatóság tanulásra, kommunikációra és a rendszergondolkodásra vonatkozó értékeit és a hatásvizsgálatokban alkalmazott megoldásait.

Megerősítettem a környezetjogi alapelvek fenntarthatósági és rendszerszemléletű megközelítésének elméletét. Részletes leírást és módszertani útmutatást készítettem 16 társadalmi tanulásban használható eszközre (lásd 17. melléklet).

Meghatároztam a tájat, mint a fenntarthatóságot erősítő kommunikáció, közösségi tanulás és tudásmenedzsment alapvető egységét.

## 9. Összefoglalás

Kutatásom középpontjába a közszolgálati tevékenység során alkalmazott hatásvizsgálatok értékközpontú összefüggéseinek és továbbfejlesztési lehetőségeinek vizsgálatát állítottam. Számos stratégiai környezeti vizsgálat és más hatásvizsgálat irányítása és módszertani fejlesztése irányította a figyelmemet a fenntarthatóság és a fenntarthatósági hatásvizsgálatok (sustainability impact assessment) témakörére és azok értékrendi, intézményi és módszertani kérdéseire. Saját szakmai munkám során is megfogalmazódott az a kérdés, hogy milyen értékek rejlenek a fenntarthatósági követelményeknek megfelelő igazgatási, fejlesztési és hatásvizsgálati megoldások, eredmények mögött.

Első lépésben a hatásvizsgálatok 40 éves története során kialakult megoldások rendszerezése és elemzését végeztem el. Második lépésben a fenntarthatóság meghatározásait és követelményrendszerét elemeztem. Az elemzések rámutattak arra, hogy az egyéni, közösségi és társadalmi értékek jelentős szerepet játszanak mind a fenntarthatóság, mind pedig a hatásvizsgálatok szabályozásában, eredményességében. Harmadik lépésben a társadalmi értékek és értékrendek alakulását befolyásoló tényező és folyamatok elméleti kutatásokon alapuló áttekintését végeztem el.

A megalapozó kutatásokat követően a jogi és intézményi igazgatási és szabályozási területek elméleti elemzését végeztem el. Meghatároztam a fenntarthatóságot érvényesítő jó igazgatásnak (kormányzásnak) főbb tématerületeit, majd konkrét intézményi megoldások, igazgatási szintek hazai és külföldi (kanadai, francia, új-zélandi és svéd) példáit elemeztem:

Az intézményi és jogi keretek elemzését követően a táj, mint élettér és fenntarthatósági térkategória meghatározásának etikai és társadalmi-ökológiai igazgatási szempontjait foglalmaztam meg.

Az intézményi keretek elemzését követően a hatásvizsgálatok továbbfejlesztési lehetőségeit és a fenntarthatósági hatásvizsgálatok kialakításának szempontjait határoztam meg. Saját fejlesztésű, az értékek, értékrendi elemek, érdekek, célok értékelését is lehetővé tevő módszertani eszközt alakítottam ki (SÉMA). További módszertani eszközök használati lehetőségeit határoztam meg (Versengő Értékek – CVA, társadalmi tanulás eszköze). A társadalmi tanulás eszközei közül 16-ra vonatkozóan részletes javaslatot készítettem.

A fenntarthatóságot érvényesítő jó igazgatásnak (kormányzásnak) főbb tématerületeihez és a fenntarthatósági hatásvizsgálatok kialakítása során azonosítottam az egyik új és meghatározó jelentőségű tevékenységet: Tudatos megfontolással és sokoldalú együttgondolkodás, együttműködés (társadalmi és szervezeti tanulás) keretében ki kell választani, hogy milyen



racióális nézetek és milyen érdekek, értékrendek szerint gondolkodunk a különféle problémákról. Nem csak az intuitív felvetésig jutva, hanem a problémahelyzetek összetevőit is gondosan megkülönböztetve. A kinyilvánított (fölfedett és rejtett) nézetek, érdekek és értékek, így a közös értékrendi elemek is legyenek döntés tárgyai, mielőtt bármilyen tervezői munka elkezdődik. Ennek a folyamatnak lehet elősegítője a fenntarthatósági hatásvizsgálat.

A fenntarthatósági hatásvizsgálatok értékközpontú vizsgálatok. Központi alapértékként fogalmaztam meg az emberi személyt és annak személyes képességeink kibontakozását, közösségi lényként. Szintén központi alapértékként fogalmaztam meg az ökoszisztémákat, mint élőrendszereket és azok belső önszabályozó rendszerüket. Együttesen az élettémáknak neveztem el. Minden fenntarthatósági törekvésnek ezen központi alapértékek megóvását, fennmaradását és kibontakozását kell biztosítani. Másrészt pedig az emberi (személy és közösségek) életét és az ökoszisztémák szubszidiaritás alapelve mentén történő kezelése, segítése, megerősítése, rehabilitációja, mint eljárási érték szintén központi szerepet kell hogy kapjon a keretfeltételek alakítása és hatásvizsgálati értékelése során.

A fenntarthatósági hatásvizsgálatoknak két típusát határoztam meg: (1) a fenntarthatóság aktuális helyzetének (folyamatos vizsgálata) felügyelete egy adott térkategórián, igazgatási egységen belül ország, térség, település táji fenntarthatóságra alapozott vizsgálatok keretében; (2) a fenntarthatóság szempontjainak érvényesítése a különböző a különböző fejlesztési, szabályozási, kormányzati vagy szervezeti döntéshozatali folyamatokban.

## Ábrajegyzék

1. ábra A dolgozat szerkezete
2. ábra A kutatás folyamata és módszertana
3. ábra Hatásvizsgálatok csoportosítása és kapcsolódása
4. ábra A fenntarthatósági hatásvizsgálat témakörében megjelent publikációk exponenciális növekedése (forrás: BOND 2012)
5. ábra Kiterjesztett jelen – időtáv, amely jelen van életünk során (SLAUGHER, 1995 és GÁSPÁR 2008 alapján)
6. ábra A krónikus stressz szerepe a magyar népesség életkilátásainak alakulásában: a közép-kelet-európai egészség paradoxon, Kopp Mária és Székely András (in SZILVACSKU 2007, NFFS SKV 2007. Respect Kft.)
7. ábra A társadalmi tőke változásai 1995 és 2006 között (SKRABSKI-KOPP 2008)
8. ábra Szabályozási módszerek összefoglalása (BÁNDI 2011, alapján)
9. ábra A fejlesztés politika gazdaságpolitikai fókuszú új rendszere – 2011 (forrás: NFÜ)
10. ábra 2007-2013 közötti operatív programok Magyarországon
11. ábra Az országos horizontális célkitűzések megjelenése az operatív programokban (2011-es sajátvizsgálatok alapján)
12. ábra Források és nyelők a társadalmi szövetben (saját szerkesztés)
13. ábra Stratégia „sokfélesége” a közigazgatásban (saját szerkesztés)
14. ábra A területi kohézió főbb területei (forrás: Váti, 2009)
15. ábra A kanadai kormányzat Felelős Menedzsment Keretrendszere (MAF)
16. ábra A francia területi együttműködések rendszere (Forrás: Brinbaum D. et al. (szerk.), 2002., Nouveau cadre législatif et dispositif d’accompagnement du développement local, Chambres d’Agriculture, No.911. p. 14.)
17. ábra Tájégsységek száma: 403 (2011. január 1.) (forrás: [http://decouperlafrance.free.fr/epci/cartonat/carto\\_nat.htm](http://decouperlafrance.free.fr/epci/cartonat/carto_nat.htm))
18. ábra Regionális natúrparkok száma: 48 (2012. május 22.) (forrás: [http://www.parcs-naturels-regionaux. tm.fr/fr/decouvrir/parcs.asp](http://www.parcs-naturels-regionaux.tm.fr/fr/decouvrir/parcs.asp))
19. ábra 2011. januári állapot szerint az EPCI-k száma 2599 (forrás: [http://decouperlafrance.free.fr/epci/cartonat/carto\\_nat.htm](http://decouperlafrance.free.fr/epci/cartonat/carto_nat.htm))
20. ábra Távlati célkitűzésben tervezett EPCI: 1752 (forrás: [http://decouperlafrance.free.fr/epci/cartonat/carto\\_nat.htm](http://decouperlafrance.free.fr/epci/cartonat/carto_nat.htm))
21. ábra A helyi önkormányzatok döntését befolyásoló tényezőket (forrás: Office of the Auditor-General, Wellington)
22. ábra A lakosság szám és a beépített területek arányának változása Stockholm területén (forrás: Stockholm Város Egészség- és Környezetügyi Hivatala, 2010)
23. ábra A lakosság szám és a beépített területek arányának változása Stockholm területén (forrás: Stockholm
24. ábra A mozaikos alkalmazkodás irányítási rendszer alkalmazása esetében minden szolgáltatás típus jobb állapotban lesz 2050-ben, mint jelenleg (forrás, MEA 2005)
25. ábra Az ökoszisztéma szolgáltatások és az életminőség összefüggése (forrás: MEA, 2005)
26. ábra A SWOT elemzés stratégiaalkotást támogató megközelítése
27. ábra A hatás-irányultságú SKV, illetve döntés-irányultságú SKV összehasonlítása (saját szerkesztés)

## Táblázatok jegyzéke

1. táblázat Élettémák hatásvizsgálatainak elterjedtsége
2. táblázat Területi fókuszú hatásvizsgálatainak elterjedtsége
3. táblázat Intézményi és eljárási fókuszú hatásvizsgálatok elterjedtsége
4. táblázat Fenntarthatósági hatásvizsgálatok elterjedtsége
5. táblázat Kiemelkedő kutatások a fenntarthatósági hatásvizsgálatok témakörében (forrás: <http://ec.europa.eu/research>, megtekintve 2012.01.)
6. táblázat A jog három típusa (Varga Csaba alapján, 2000)
7. táblázat Szervezetek szociológiában kialakított tipológiája (Varga Csaba alapján, 2000)
8. táblázat Környezeti jog alapelveinek fenntarthatósági és hatásvizsgálati kapcsolata
9. táblázat A jog instrumentalista és a társadalmi működési praxismájá (GRIFFITHS (2000) alapján)
10. ábra Az együttműködésen alapuló menedzsment eredményességének nyomon követését szolgáló indikátorok
11. táblázat MEA által elemzett irányítási rendszerek jellemző értékei és következményei
12. táblázat Hatásvizsgálatok SWOT elemzésére épülő stratégiai fejlesztési irányok
13. táblázat Értékkitelek és etikai szempontok a közpolitikai elemzésekben – szakértői vélemények összesítése
14. táblázat Hatásvizsgálatokban (SKV, FHV) alkalmazott értékelési kritériumként megjelenő fenntarthatósági értékrendek (saját szerkesztés)

## Irodalom

1. Amartya S. (2003): A fejlődés mint szabadság, Európa Kiadó, Budapest
2. Andorka R. (1992): Bevezetés a Szociológiába, Budapest, Aula Kiadó
3. Ashby, E., (1976): Background to environmental impact assessment. in: T. O’Riordan and R. Hey, eds. *Environmental Impact Assessment*. Farnborough, UK: Saxon House, 3–15.
4. Bándi Gy. (2011): Környezetjog, Budapest, Szent István Társulat
5. Berán F. (2007): Etika, Az értékek tisztelete, Gondolat Kiadó, Budapest
6. Blowers, A (1993): The Time for Change, in Blowers, A (ed.) *Planning for Sustainable Environment: Report by the Town and Contry Planning Association*, Eartschan, London
7. Bodnár C. (1924): Értékelmélet, Szent István Társulat, Budapest
8. Bond, A.J. – Morrison-Saunders, A. (2011): Re-evaluating sustainability assessment: aligning the vision and the practice. *Environmental Impact Assessment Review*, 31 (1), 1–7.
9. Bosselmann et al. (2008): Governance for Sustainability – Issues, Challenges, Successes, IUCN, Gland, Switzerland. xvi+206 pp
10. Brown L.R. (1981): Building a Sustainable Society, A Worldwatch Institute Book, W.W. Norton, New York, 1981, 433 pp
11. BUZA D. (2011): A közpolitikai megalapozása: fogyasztóiség versus participáció és reguláció, kézirat, Magyar Mentálhigiénés Szövetség
12. Csemez A. (1996): Tájtervezés-tájrendezés, Mezőgazda Kiadó, Budapest
13. Csemez et al. (2000): A területrendezési tervek környezeti, társadalmi, gazdasági hatásvizsgálata. Hatáselemzési tervezési segédlet. Szent István Egyetem Tájtervezési és Területfejlesztési Tanszék, Kézirat, Budapest
14. Csima P. - Göncz A. (2003): A területrendezési tervek tájterhelési és táj-terhelhetőségi vizsgálatának módszere. Komáromi Nyomda és Kiadó, Komárom
15. Conducting Sustainability Assessments, OECD Sustainable Development Studies, OECD Publishing, 2008
16. CONSTANZA et al. (2007): Sustainability or collapse: what can we learn from integrating the History of humans and the rest of nature? *Ambio* 36:522-527
17. Cosgrove, D. (1985): Prospect, perspective and the evaluation of landscape idea, *Transactions of the Institue of British Geographers*, New Series 10. 45-62.
18. Dahrendorf R. (1966): Über den Ursprung der Ungleichheit unter den Menschen, Tübingen (2 Aufl.) 23. 25, 29. o.
19. DÖMÖTÖR T. (2008): Közösségi részvétel a területi tervezésben, doktori értekezés, Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem
20. FARAGÓ L. (2003): Konceptióvezérelt tervezés általános elmélete, Pécs, Pécsi Tudományegyetem
21. Fekete K. (2010): Közös Ügyeink, Állampolgári részvételi modell az Alsómocsoládi Körjegyzőségben, Alsómocsoldáiak Baráti Köre, Alsómocsolád
22. FOLKE et al. (2005): Adaptive governance of social-ecological systems, *Annual Review of Environment and Resources* 30:441-473
23. FOLK C. et al. (2009): Transformations in social-ecological systems. In: *Principles of Ecosystem Stewardship: Resilience-Based natural Resource Management in a Changing World*. F.S. Chapin III, G.P. Kofinas aand C. Folke (ads.). Springer, New York
24. FOLKE et al. (2011): Reconnecting to the Biosphere, *Ambio* 40:719-738.
25. Frivaldszky J. (2001): Természetjog eszmétörténet, Budapest Szent István Társulat
26. GÁNTI T. (2000): Az élet általános elmélete, Műszaki Könyvkiadó, Budapest
27. GÁSPÁR T. (2012): Strategia sapiens – Egy stratégiai fejlesztési modell gondolati váza, Akadémiai Kiadó, Budapest

28. Gibson, R.B., et al. (2005): Sustainability assessment: criteria, processes and applications. London: Earthscan.
29. GRIFFITHS J. (2000): A jogalkotás társadalmi működése H. Szilágyi I. (szerk.) (2000): Jog és Antropológia, Osiris Kiadó
30. Gulyás Gy. (2002): A közpolitika paradoxonai *PhD – disszertáció*, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Doktori Iskola
31. Gyulai I. (2008): Kérdések és válaszok a fenntartható fejlődésről, Magyar Természetvédők Szövetsége, Budapest
32. Hajnal A. (1987): Rejtett és fölfedezett nézetek és értékek a társadalmi-gazdasági tervezésben, in., Hoppál M. és Szecska T. (szerk.) (1987): *Értékek és változások*, To megkommunikációs Kutatóközpont, Budapest
33. Hankiss E. (1987): A társadalmi értékek válságáról, in., Hoppál M. és Szecska T. (szerk.) (1987): *Értékek és változások*, To megkommunikációs Kutatóközpont, Budapest
34. Hankiss E. (2004): Társadalmi csapdák és diagnózisok, Budapest, Osiris Kiadó
35. Holling, C. S. (1998): „Two Cultures of Ecology”, *Conservation Ecology*, 2-4. o.
36. Hoppál M. (1987): Kulturális értékszerkezetek és identitásértékek, in., Hoppál M. és Szecska T. (szerk.) (1987): *Értékek és változások*, To megkommunikációs Kutatóközpont, Budapest
37. HORÁNYI Ö (szerk.) (2007): A kommunikáció mint participáció, Budapest, AKTI - Tipotex
38. H. SZILÁGYI I. (szerk.) (2000): Jog és Antropológia, in. Varga Cs. (szerk.) *Jogfilozófiák*, Osiris Kiadó
39. Integrated Policymaking for Sustainable Development – A Reference Manual, UNEP, 2009
40. Kavanaugh J.F. (2003): Krisztus követése a fogyasztói társadalomban – A kulturális szembenállás lelkisége, Budapest, Ursus Libris – Altern Csoport
41. KINZIG, A.P. (2001): Bridging disciplinary divides to address environmental and intellectual challenges. *Ecosystems* 4, 709-715.
42. KISS U. (2001): A kommunikáció teológiája, in: Nyíri K. (szerk.): A 21.századi kommunikáció új útjai, Budapest, MTA Filozófiai Kutatóintézet
43. Kollányi et al (2006): Az országos területrendezési terv felülvizsgálatának környezeti vizsgálata, BCE, Budapest
44. Kirk G.S. et al (1998): A preszokratikus filozófusok Budapest: Atlantisz Kiadó, 287. o.
45. Láng István: A fenntartható fejlődés Johannesburg után. Budapest, Agroinform Kiadó, 2003
46. Lee, N. – Kirkpatrick, C. (2001): Methodologies for sustainability impact assessments of proposals for new trade agreements. *Journal of Environmental Assessment, Policy and Management*, 3 (3), 395–412.
47. Lóczy D. (2002): Tájéértékelés, földértékelés, Dialóg campus Kiadó, Budapest-Pécs
48. Maganotti P. (1993): A kisegítés / szubszidiaritás elve az Egyház társadalmi tanításában, Pécs, a Baranya Megyei Önkormányzat és a Pécs-egyházmegyei Justitia et Pax Bizottság
49. McGlade B. – Mendoza V.E. (eds.) (2009): Philippine CBR Manual: An Inclusive Development Strategy, Manila City, CBM-CBR Coordinating Office
50. Meadows D. et al. (2005): A növekedés határai harminc év múltán, Kossuth Kiadó, Budapest
51. Millenium Ecosystem Assessment 2005. Global Assessment Reports, Island Press
52. MOORE S.F. (2000): A félig autonóm társadalmi mező mint megfelelő kutatási tárgy, in H. Szilágyi I. (szerk.) (2000): *Jog és Antropológia*, Osiris Kiadó
53. Morgan, R.K., (1998): Environmental impact assessment: a methodological perspective. Dordrecht: Kluwer Academic.
54. Morel Gy. (1989): Szociológia, Bács, OMC
55. National Academy of Sciences (2011): Improving health in the United States: the role of health impact assessment. Washington, DC: The National Academies Press.
56. Nonet P. – Selznick P. (1978): Law and Society in Transition Toward Responsive Law, Harper and Row, New York

57. NYÍRI K. (2000): Globális társadalom, helyi kultúra, Filozófiai vázlat in: Glatz F. (szerk.): *Az információs társadalom*, Budapest, MTA
58. OLSSON P. et al. (2004): Social-ecological transformation for ecosystem management: the development of adaptive co-management of a wetland landscape in southern Sweden. *Ecology and Society* 9(4): 2.<http://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss4/art2>., 2011. január 6.
59. OPP K.D. (1982): Entstehung sozialer Normen, Tübingen, 118.o.
60. O’Riordan, T., and Sewell, W.R. D., 1981. From project appraisal to policy review. In: T. O’Riordan and W.R. D. Sewell, eds. *Project appraisal and policy review*. Chichester: Wiley, 1–28.
70. Pataki Gy. (1998): A fejlődés gazdaságtana és etikája - Tiszteletadás Amartya Sen munkásságának, Kovász II. évfolyam, 4. szám, Budapest
71. Péti M (2006): A fenntarthatóság elveire épülő területi tervezés, doktori értekezés, doktori értekezés, Szeged
72. Péti M. (2011): A területi tervezés és fejlesztés a fenntarthatóság jegyében – Stratégiai Környezeti vizsgálatok földrajzi szemlélettel, Szeged, JATE Press
73. RICKSTRÖM J. et al. (2009): A safe operating space for humanity, in *Nature*, 461, 472-475 (24 September 2009)
74. Sadler, B. (1996): Environmental assessment in a changing world: evaluating practice to improve performance. Final report, International Study of the Effectiveness of Environmental Assessment. Hull, Quebec: Canadian Environmental Assessment Agency.
75. Sadler, B. et al. (2011): Taking stock of SEA. In: B. Sadler, ed. *Handbook of strategic environmental assessment*. London: Earthscan, 1–18.
76. Saint M. (2010): Segédlet a közösségi tervezéshez, Területfejlesztési füzetek 1., NFGM, VÁTI, Budapest
77. SENGE P.M. (1998): A tanuló szervezet kialakításának elmélete és gyakorlata, Budapest, HVG Kiadó
78. SKRABSKI A. – KOPP M. (2008) A bizalom mint a társadalmi tőke központi jellemzője, Budapest, Vigilia, 2008.10., <http://www.vigilia.hu/regihonlap/2008/10/skrabski.htm> (2011.február 10.)
79. Szilvácsku Zs. (2011): Tájéértékek szerepe a társadalomban, in Máté Zs. – Kollányi L (szerk.) (2011): *Rejtőzködő kincsek – TÉKA Tájéértékek Magyarországon*, BCE Tájtervezési és Területfejlesztési Tanszék, MNM Nemzeti Örökségvédelmi Központ, Budapest
80. Szilvácsku Zs. (2003): Stratégiai környezeti vizsgálatok gyakorlata az Európai Unióban, *Vita, regio et natura sorozat* I., Vitaregnat Bt., Budapest
81. SLAUGHTER R. (1995): The Foresight Principle, Adamantine Press Limited, London
82. STEFFEN et al. (2011): The Anthropocene: from global change to planetary stewardship, *Ambio* 40:739-761
83. TAKÁCS-SÁNTA A. (2008): Bioszféra-átalakításunk nagy ugrásai, L’ Harmattan Kiadó, Budapest
84. TAMÁS A. (2010): A közigazgatási jog elmélete, Budapest, Szent István Társulat
85. Tanuljunk együtt, hogyan menedzseljünk együtt – a vízgazdálkodásban való részvétel fejlesztése, HarmoniCOP, projektjelentés, GWP Magyarország, Budapest, 2007
86. Taylor, C.N. - Bryan, C.H. - Goodrich, C.G. (2004): Social assessment: theory, process and TEEB The Economics of Ecosystems and Biodiversity for Local and Regional Policy Makers, 2010 techniques. 3rd ed. Middleton, WI: Social Ecology Press.
87. Tomka M. (1987): Értékek- és normarendszerünk hármas szerkezete – és ennek kommunikációs vetülete, in., Hoppál M. és Szecsko T. (szerk.) (1987): *Értékek és változások*, To megkommunikációs Kutatóközpont, Budapest
88. Varga Cs. (1999): A jog társadalomelmélete felé Budapest, in. Varga Cs. (szerk.) *Jogfilozófiák*, Osiris Kiadó
89. Vári A. (2009): A Tiszta atomenergia? Radioaktív hulladékkezelés Magyarországon és külföldön, L'Harmattan Kiadó, Budapest

90. Vetier M. et al. (2005): Természeti örökségünk megőrzése, Jászkun Természetvédelmi Szervezet, Szolnok
91. Vida G. (1998): Sötét gondolatok a részről és egészről s a tudományról. *Liget* XI/11, 4-7.
92. Wackernagel, M. et al. (2002): „Ecological Footprints of Nations: How Much Nature Do They Use? How Much Nature Do They Have?” (Xalapa, Mexico: Centro de Estudios para la Sustentabilidad, March 10, 1997)
93. Wilson, W. (1993): The Study of Administration, In: *Discipline and History*, ed. by James Farr and Raymond Seideman, Ann Arbor, The University of Michigan Press
94. Wood, C. (2003): Environmental impact assessment: a comparative review. 2nd ed. Harlow: Prentice Hall.
95. World Commission on Environment and Development (WCED). *Our common future*. Oxford: Oxford University Press, 1987 p. 43.
96. World Wild Found Living Planet Report 2002 (Gland, Switzerland: WWF  
Zlinszky J. (1997): Az alkotmányos értékrend követelménye, in Glatz F. *A demokrácia intézményrendszere Magyarországon*, Magyarország az ezredfordulón, Stratégiai kutatások a Magyar Tudományos Akadémián, I. Rendszerváltozás: piacgazdaság, társadalom, politika, Budapest, MTA
97. Zoltayné Paprika Z. (2005): Döntéelmélet, Alinea Kiadó, Budapest

## Mellékletek

### 1. melléklet – Nemzetközi és hazai interjúk és vizsgálati helyszínek

#### Nemzetközi tapasztalatok személyes közlésen alapuló kutatási események

Párizs és Hamm, 2001. június 1-10. – interjúk és esettanulmány elemzés a francia és német szakértőkkel, Franciaország és Németország

Brüsszel, 2001. június 15-20. – interjúk és esettanulmány elemzés a brüsszeli és holland szakértőkkel, Brüsszel

Bécs, 2001. május 5. – interjú és esettanulmány elemzés Kerstin Arbterrel hatásvizsgálati szakértővel, Ausztria

Budapest, 2006. május 29-30. – Nemzetközi, minden EU tagállamot érintő kérdőívezést követően, a kérdőívek feldolgozását elősegítő műhelymunka

Firenze, 2010. március 10-18. – interjú és esettanulmány elemzés Rita Micarelli, Atelier Paesaggi Mediterranei és Gioirgio Pizziolo, University of Florence

Genf, 2010. április 4-12. – Műhelytalálkozó megbeszélés szervezése az IAIA tagjaiból felállt és működő reziliencia munkacsoport keretében, mint munkacsoport tag. Interjú és konzultáció IAIA hatásvizsgálati szakértőkkel és Genf önkormányzatának és a környezetvédelmi hatóság hatásvizsgálati munkatársaival:

Jingjing Gao, Kína

Jenny Pope, Ausztrália

Nikolaus Hilty, Svájc

Angus Morrison-Saunders, Ausztrália

Giuseppe Magro, Olaszország

Ulla Mörtberg, Svédország

Marco Martuzzi, Olaszország

Cameron McLean, Canada

Stockholm, 2010. október 14-20. – Műhelytalálkozó és interjúk a Stockholmi Egyetem Resilience Központ és Stockholmi önkormányzatának munkatársaival

Prága, 2011. szeptember 18-25. – Műhelytalálkozók és interjúk a hatásvizsgálatok szakértőivel a fenntarthatósági szempontok érvényesítésének hatásvizsgálati gyakorlatáról:

Maria Rosário Partidário, Portugália

Carolyn Cameron, Ausztrália

Zsuzsan Banhamli-Zakar, Ausztrália

Mojca Hrabar, Szlovénia

Bryan Jenkis, Új-Zéland

Kiss Ágnes, Egyesült Államok

Yasusuke Kurosaki, Japán

Ryo Tajima, Japán

Peter Nelson, Egyesült Királyság

Riki Therivel, Egyesült Királyság

Sunandra Sunandra, Indonézia

Lasse Tallskog, Finnország

Elizabeth Young, Canada

Weishan Yang, Kína

Tea Aulavuo, Svájc

Tarja Söderman, Finnország

#### Hazai tapasztalatok és keretfeltételek feldolgozása

Budapest, 2008. október 7. – Környezetvédelmi, vízügyi és természetvédelmi felügyelőségi munkatársak számára tartott műhely, interjúkkal és kérdőívezéssel előkészítve a települési stratégiai környezeti vizsgálati gyakorlatot érintően

Budapest, 2009-2011 között – a közreműködéssel létrehozott Koordinációs Kerekasztal<sup>1</sup> keretében, szervezésében a hazai és nemzetközi tervezési rendszer vizsgálata, műhelyek és interjúk lebonyolítására került sor.

Budapest, 2011. szeptember és 2012. március között – Hazai fejlesztéspolitikai intézményrendszer szereplőivel készített interjúk, kérdőívezés és műhelymunka



## 2. melléklet – Versengő értékek elemzési módszer

A közigazgatási vagy más magas szintű döntésekkel szemben a társadalom tagjai követelményeket támasztanak. Kutatások kimutatták, hogy egy adott szervezeti megoldásban, eljárásban érvényesülő elvárások, értékek között ellentmondások feszülnek, ezért egyes értékek kiemelt érvényesítése egy határon túl más értékek rovására történhet (Vári 2009, QUINN 1988, Mumpower 1995, Stirling 2003b). A követelmények, értékek, elvárások közötti ellentmondások és a szervezeti megoldások által preferált értékek felismerésére az ún. Versengő Értékek (Competing Values, CVA) módszertani modellt dolgozta ki QUINN és ROHRBAUGH (1981, 1983). Modelljük szerint a közigazgatást illetően a CVA-modellben a két tengely a **rugalmasság** (decentralizáció, differenciálódás) – **kontroll** (centralizáció, integráció), illetve a **belső fókusz** (együttműködési rendszer fenntartása) – **külső fókusz** (versenyszellem, a versenyképesség erősítése) mentén polarizálódnak az értékek (2/1. ábra). A tengelyek által behatárolt négy negyedben helyezkednek el a szemléleti modellek, attól függően, hogy a tengelyek melyik pólusa meghatározó a döntési folyamatokban megkülönböztetünk személyzeti (konszenzuális) modellt, nyitott rendszer (politikai) modellt, (cél)racionális modellt, valamint belső eljárási (empirikus) modellt (QUINN 1988). Mindegyik modellt a döntési folyamat és annak eredményére vonatkozó jellemzőkkel és főbb értékeivel írhatunk le, felételezve, hogy, a folyamatok és azok eredményei összefüggnek, hangsúlyozza VÁRI (2009). A folyamat- és eredmény- és értékjellemzőket az 2/1. táblázatban mutatom be.

A bemutatott versengő értékek (CVA) modellje bizonyos fokú tájékoztatást nyújt az értékek érvényesülésének esélyéről. Alapvetően arról, hogy valamely közigazgatási szervezetben milyen értékeket választanak – mit minősítenek értéknek –, következtetni lehet a technikai működés tulajdonságaira, természetére, változásainak tendenciáira is. Ugyanígy bizonyos tendenciák (pl. a fenntarthatóság irányába történő elmozdulás) érvényesülése úgy segíthető elő, ha azokhoz a megfelelő értéket választják. A tudatos értékválasztás egyrészt az eredményesség egyik legfontosabb feltétele, e nélkül legfeljebb véletlenül alakul ki eredmény, másrészt szervezeti alapformák, modellek közötti választás is (TAMÁS 2010).

A különböző értékek és elvárások a döntési folyamatok és a szervezetek helyzetének, környezetének, a valós problémáknak, a társadalmi és politikai közegének megfelelően is más-más más hangsúlyt kaphatnak, változhatnak. QUINN és ROHRBAUGH (1981, 1983) kutatásai azt mutatják azonban, hogy a versengő értékeknek, tulajdonságoknak bizonyos mértékig egyensúlyban kell lenniük, egyik sem szorítható vissza jelentősen a többiek rovására.

*Belső eljárási (empirikus) modell (Internal Process Model) – BM*

- A hangsúlyos kontroll és a belső fókusz *empirikusan megalapozott folyamatot* definiál. Egy folyamatot akkor nevezünk empirikusan megalapozottnak, ha a döntéseket megfelelő mennyiségű és pontosságú információ alapján hozzák meg. Ahhoz, hogy megállapítható legyen, milyen mértékben megalapozott egy folyamat, nemcsak a felhasznált adatok mennyiségét és minőségét kell figyelembe venni, hanem felhasználásuk módját is.
- Az empirikusan megalapozott folyamatok általában *elszámoltatható döntéseket* eredményeznek. A döntést akkor nevezzük elszámoltathatónak, ha világos, jól-definiált és könnyen megindokolható. Azok a döntések, amelyek jó minőségű információk felhasználásával születtek, s amelyeknek minden fontos lépésük dokumentálva van, általában elszámoltathatóak.
- Főbb értékek: konszolidáció és folyamatosság, sokrétű belső kapcsolatrendszer, az információ áramlása, a kommunikáció működése, mindezek összekapcsoltsága.

*Részvételi (konszenzuális) modell (Human Relations Model) – SzM*

- A rugalmasságra helyezett hangsúly és a belső fókusz az érintettek részvételén alapuló, *participatív folyamatot* definiál. Participatívnak tekintünk egy folyamatot, ha valamennyi fontos érintett – direkt módon vagy a képviselőjén keresztül – megkapja a döntéssel kapcsolatos valamennyi releváns információt, hallathatja a véleményét és azt figyelembe is veszik a döntéshozatal során. A participativitásnak alacsonyabb fokát jelzi, ha az érintettek csak tájékoztatást kapnak, magasabbat, ha véleményezési joguk is van, még magasabbat, ha alternatív megoldásokat is javasolhatnak, és a legmagasabbat, ha a döntésben is részt vehetnek. A participativitás foka attól is függ, hogy egy döntési folyamat mely fázisaiba vonják be az érintetteket – a legmagasabb akkor, ha a folyamat kezdetétől a végéig bekapcsolódhatnak.
- A participatív folyamatok általában *támogatott döntéseket* eredményeznek. Egy döntés támogatottságát az mutatja, hogy érintetteinek mekkora hányada fogadja el. Az érintettek körének meghatározása összetett feladat lehet (pl. stratégiai döntésnél, szabályozási programnál, átfogó programok esetében). A modell decentralizált működésben és tanulásban különösen eredményes, változásokhoz is alkalmazkodó.
- Főbb értékek: etikus cselekvés gyakorlata, személy és személyi kompetencia, együttműködés, összetartozás, identitás.

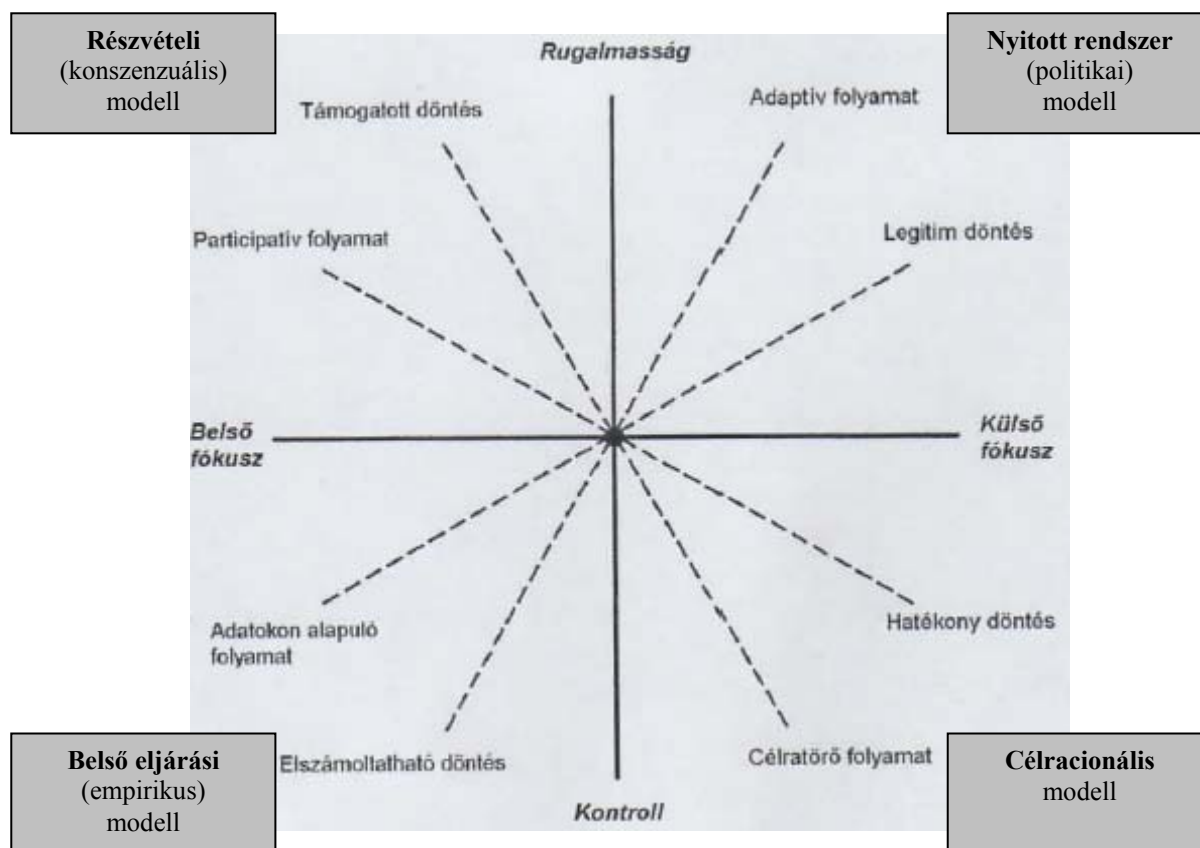
*Célracionális modell (Rational Goal Model) – CM*

- A kontrollra helyezett hangsúly és külső fókusz *célratörő folyamatot* implicál. Egy folyamat olyan mértékben célratörő, amennyire egy fő cél elérésére, illetve egy probléma megoldására törekszik. Természetesen a különféle szereplők problémái és céljai jelentősen eltérhetnek egymástól, itt a szélesebb társadalmi környezet szempontjából kell a célokat definiálni.
- A célratörő folyamatok *hatékony döntést* valószínűsítene. Egy döntés hatékonyságának értékelése elméletileg és gyakorlatilag is nehéz, mivel ehhez ismerni kell(ene) a döntés költségeit és eredményeit. Különösen az eredmények mérése kérdéses különösen a hosszú távú döntések esetében. A gyakorlatban a hatékonyságot annál nagyobbabbnak értékeljük, minél kevesebb forrást (idő, pénz) vett igénybe az adott folyamat.
- Főbb értékek: tervezés, produktivitás, az ésszerű célkiválasztás, a versenyképesség, centralizációban, integrált működésben különösen eredményes.

*Nyitott rendszer (politikai) modell – NyM*

- A rugalmasság és a külső fókusz hangsúlyozása *adaptív folyamatot* jelent. Egy folyamatot akkor nevezünk adaptívnek, ha előre nem látott események, beavatkozások esetén is könnyen irányt tud váltani, például a döntéshozók rugalmasan meg tudják változtatni a döntési alternatívákat, az értékelési kritériumokat, és a döntési szabályokat.
- A folyamatok adaptivitása segít abban, hogy *legitim* döntések szülessenek. Egy döntés legitim, ha mind az érintettek, mind a szélesebb körű nyilvánosság elfogadja, még változó társadalmi-politikai feltételek esetén is.
- Főbb értékek: alkalmazkodási készség, nyitottság a változásra, készenlét a versenyre és kihívásokra, decentralizált működésben különösen eredményes.

2/1. Táblázat *Folyamat- és eredmény- és értékjellemzők a CVA modellben (Quinn és Rohrbaugh, 1983, idézi Vári 2009 és Tamás 2010, szerző által kiegészítve)*



2/1. ábra A versengő értékek (CVA) modell (forrás: VÁRI 2009)

### **3. melléklet – Stratégiai Értékelő Módszertani Alapvetés (SÉMA)**

A 2007-2013 közötti időszakra készülő 13 operatív program környezeti értékeléséhez 2006. tavaszán kidolgozásra került a szerző vezetésével és Karas László közreműködésével a Respect Kft. keretében egy ún. Stratégiai Értékelő Módszertani Alapvetés (SÉMA), amely a lehetőséget teremt arra, hogy a különböző típusú társadalmi és szakmapolitikai beavatkozások stratégiai szinten értékelhetővé váljanak környezeti és fenntarthatósági szempontból egyaránt.

A SÉMA három, a környezet és más szakmapolitikák, illetve programozás szempontjából sarkalatos modellt ötvöz egybe:

- DPSIR modell,
- Fenntartható fejlődés 3 pillérű modellje,
- Kimeneti-eredmény-hatás indikátorok modellje.

A SÉMA módszer alapja a Driving Force-Pressure-State-Impact-Response (DPSIR) modell. A DPSIR modell a PSR (Pressure-State-Response) modell Anthony Friend (1970) által történt továbbfejlesztésén alapul, amelyet az OECD State of the Environment csoportja is alkalmaz. Az Eurostat szakértői szerint: „Kutatók és indikátor szakértők hosszú vitáját követően a DPSIR modellt ítélték a legmegfelelőbbnek a környezeti információk strukturálására, kezelésére vonatkozóan az EU tagállamai és a nemzetközi szervezetek számára is, mint az Eurostat és az European Environment Agency...<sup>82</sup>”. A DPSIR modell vált a környezetre vonatkozó stratégiák és programok kialakításának alapelemévé, a környezeti információk hasznosításának nagyhatású eszközévé.

A SÉMA keretében kialakított értékelési módszer által lehetővé válik az aktuális helyzet, a célok, a beavatkozások és az ezekhez tartozó indikátorok együttes, strukturált rendszerben történő vizsgálata a fenntarthatósági értékrend és a környezet politikai célok szempontjából.

A modell külső körében helyezkednek el azok a fogalmi területek, amelyek a környezeti vagy fenntarthatósági problémák leírását és a beavatkozások típusainak meghatározását hivatottak elősegíteni.

- Az elsőként jelölt fogalmi terület a Driving Forces. Azok a gazdasági, társadalmi folyamatok, jelenségek, amelyek az ökológiai rendszerre (víz ökológiai rendszerére) és annak elemeire közvetett hatással vannak, valamint a rendszerek és elemek létevel, működésével, illetve ezek feltételeivel kapcsolatos döntésekre befolyásoló erővel bírnak. Ide

---

<sup>82</sup>Eurostat (1999) Towards Environmental Pressure Indicators for the EU. European Communities, 2000, Luxembourg

tartozik például a környezeti tudatosság, táji kötődés, egyéni értékrend, fogyasztási szokások, a verseny, gazdasági növekedés szükséglete, közösségi lét stb.);

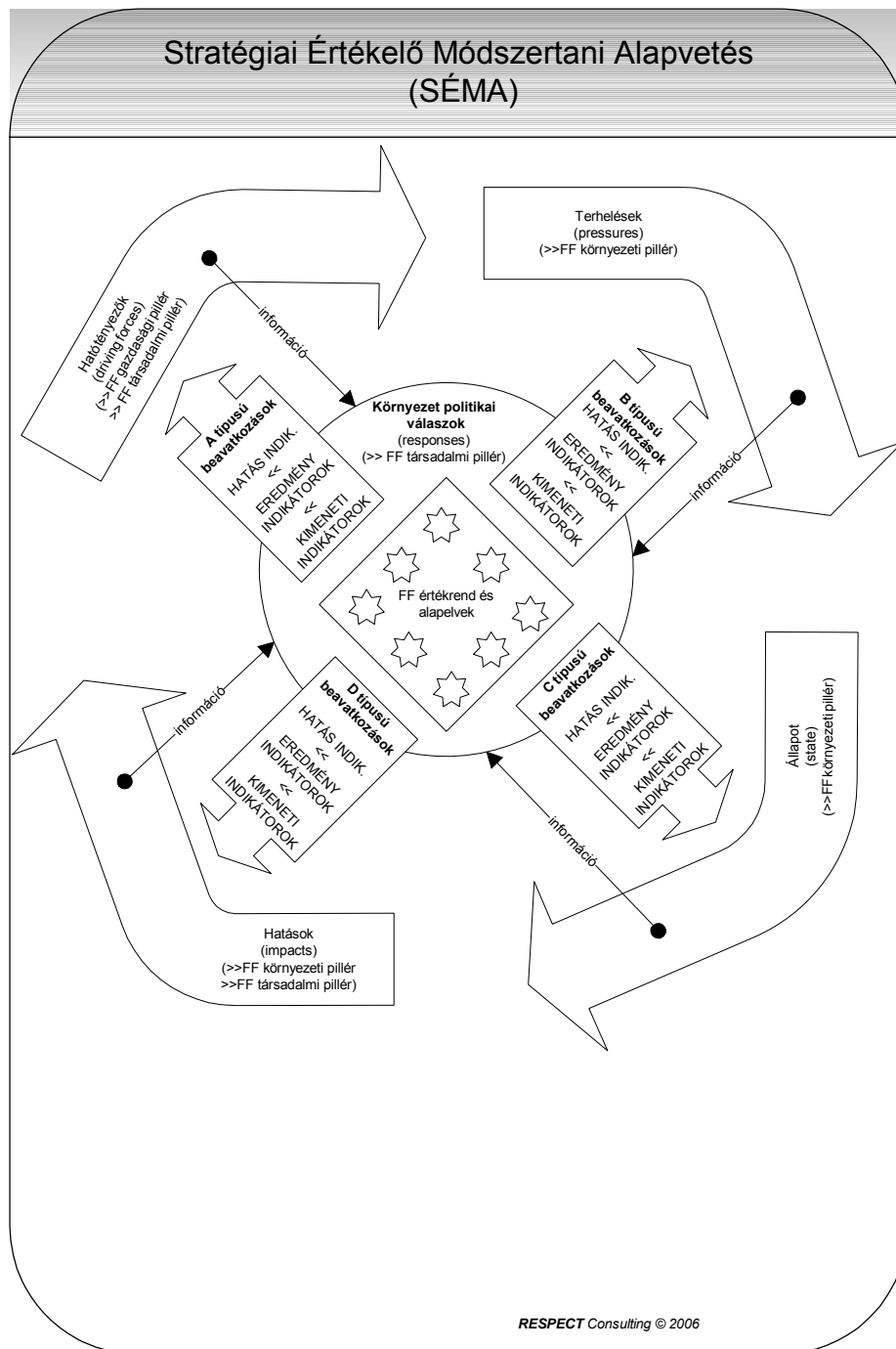
- Másodikként jelölt fogalmi terület a Pressure, a terhelések, azok az emberi tevékenységek, amelyek közvetlenül hatással vannak a környezetre, mint pl. a CO<sub>2</sub> kibocsátás, területfoglalás stb.;
- A harmadikként jelölt fogalmi terület a State a megfigyelhető változások a környezet állapotában például a hőmérsékletváltozás, rendelkezésre álló táplálékforrások mennyisége és minősége, élőhelyi kapcsolatok csökkenése stb.;
- Negyedikként jelölt fogalmi terület az Impacts, a megváltozott környezet állapot hatása a környezet elemeire, az élő rendszerekre és a humán populációkra, mint például az emberi egészség változása, fajok számának csökkenése stb..

A fenti fogalmi területek felhasználásával megfelelően áttekinthető és logikailag összefüggő módon, strukturáltan leírhatóvá, jellemezhetővé válik az aktuális környezeti, fenntarthatósági helyzet, illetve megfelelően alkalmazva a módszert a környezeti változások, azok okainak és hatásainak időbeli változása (trendek, folyamatok szempontjából) is bemutatható és elemezhető.

A SÉMA modell ábrájának (3/1. ábra) középső körében található a különböző politikai (policy) válaszok (Responses), amelyek alatt minden olyan társadalmi beavatkozást értünk, amely a bemutatott fogalmi területek bármelyikének, valamilyen irányú megváltoztatását eredményezik. Ezek közé soroljuk az operatív programokban megfogalmazott prioritásokat és beavatkozásokat. A tervezett beavatkozások az általuk célzott területek szerint A,B,C és D típusba sorolhatók, aszerint, hogy milyen szinten kezelik az adott problémát pl. a kármentesítési programok a C-típusú beavatkozásokba sorolhatók, mivel a környezeti állapot közvetlen változtatását célozzák.

A SÉMA modell jól alkalmazható különböző fenntarthatósági elemzésekhez. A tervezett célok és prioritások jellege jól beazonosítható az egyes beavatkozási típusok valamelyikébe és összefüggéseiben vizsgálhatóvá teszi a beavatkozásokat.

A közpolitikai válaszok keretében meghatározott beavatkozások a fenntarthatósági alapelvek, értékrend alapján is értékelhetők. Ebben az esetben az a kérdése, hogy az adott beavatkozás milyen fenntarthatósági alapelv érvényesülését segíti elő, illetve elősegíti-e.



3/1. ábra SÉMA modell (saját szerkesztés)

A közpolitikai válaszok kertében megfogalmazott és érvényesítendő célokhoz, beavatkozásokhoz indikátorok tartoznak, amelyek három szinten méri a megvalósítást:

- Első szint a kimeneti indikátorok szintje, amely azt mutatja, hogy az adott beavatkozás során a beavatkozás által érintett objektumok, személyek fizikai mértékegységekben kifejezhető adatait tartalmazza (hossza, területe, száma stb.).
- Második szint az eredményindikátorok szintje, amely keretében az érintett objektumok, személyek minőségbeli változására vonatkozó adatokat tartalmazza (kapacitás növekedése, képzettséget szerzett résztvevő, stb.)
- Harmadik szint a hatásindikátorok szintje, amely a beavatkozás hatásosságát, azaz a kitűzött cél elérése felé történő elmozdulást mutatja be (energiára fordított kiadások csökkenése, munkahelyhez jutottak száma, stb.)

#### 4. melléklet – Hatásvizsgálatok áttekintő többszemponútú elemzésének összefoglalása

Hatásvizsgálat típusa	Központi értékei	Alkalmazási területek	Módszertani sajátosságok	Nemzetközi szabályozás és gyakorlat	Hazai szabályozás
<b>Környezeti hatásvizsgálat</b> Idetartoznak még: biodiverzitás hatásvizsgálat, ökológiai hatásvizsgálat, natura 2000 hatásbecslés	<b>Tartalmi:</b> környezeti elemek és rendszerek, élőlények és élőhelyek, ökoszisztémák <b>Eljárási:</b> célracionalitás, hatásmérséklés, engedélyezés, részvétel, nyilvánosság, elszámoltathatóság, megelőzés, hatásmérséklés	Őnálló eljárás vagy engedélyezési eljárás része, meghatározott méretű vagy helyzetű beruházások, projektek előkészítése és engedélyezése vagy utólagos vizsgálata	A várható hatások lehető legpontosabb feltárása, minősítése, értékelése, hatásterület lehatárolása, különböző beavatkozási változatok elemzése, kockázatok elemzések, modellezések, bizonyítékokon alapuló értékelések, követő intézkedések jellemzője a monitoring. Kialakult módszertan és eljárási lépések a jellemzők. Értékelési kritériumok, gyakran határértékek alkalmazása. Deduktív, induktív hatásvizsgálatok.	Számos nemzetközi egyezményben szerepel, mint hivatkozott eszköz. Kiemelt egyezmény az Espoo-i Egyezmény a határon áterjedő hatások vizsgálatáról, 191 egy országban jelenik meg a KHV gyakorlata.	KHV törvényben és rendeletben szabályozott eljárás, útmutatókkal, képzésekkel. Natura 2000 hatásbecslés hazai jogban is szabályozott, KHV és SKV-hoz illesztett és független eljárás is lehet.
<b>Egészség hatásvizsgálat,</b> Idetartoznak még: mentálhigiénés hatásvizsgálat	<b>Tartalmi:</b> (komplex) emberi egészség (egyéni, testi és lelki, közösségi, mentális), külön kiemelt az utóbbi időben a lelki egészség, egészséges környezet <b>Eljárási:</b> méltányosság (equity), megelőzés, részvétel, hatásmérséklés, elszámoltathatóság, megelőzés, hatásmérséklés, célracionális	Őnálló eljárás vagy engedélyezési eljárás része, meghatározott méretű vagy helyzetű beruházások, projektek előkészítése és engedélyezése vagy utólagos vizsgálata, szabályozási eljárásokat megelőzően is készülnek, napi döntéstámogatási eszköz is lehet (svéd modell), önkéntesen is készül	A várható hatások lehető legpontosabb feltárása, minősítése, értékelése, hatásterület lehatárolása, különböző beavatkozási változatok elemzése, kockázatok elemzések, modellezések, bizonyítékokon alapuló értékelések, élettani mutatók, megbetegedések, halálozások, funkcionális és szubjektív skálák, funkcionális csökkenés kategóriáinak alkalmazása: zavar, akadályozottság, korlátozottság; közgazdasági elemzések (CBA, CEA, CUA/QUALY, CUA/DALY, betegségteher, egészségnyereség-kapacitás,	WHO, Espooi Egyezmény Kievi jegyzőkönyv; számos országban ismertek a különféle nemzetközi és nemzeti útmutatók. HIA gyakorlat kapcsán kiemelkedő országok: Egyesület Királyság (itt újabban megjelent a lelki egészség hatásvizsgálat, MWIA), Ausztrália, Írország, Svédország, Thaiföld, Új-Zéland.	Szabályozási hatásvizsgálatban és a KHV-kban, SKV-kban szerepel, mint részterület, az utóbbiak során a környezeti hatások okozta egészségügyi következmények vizsgálati kötelezettségeként.
<b>Társadalmi hatásvizsgálat</b> Idetartoznak még: kulturális örökségi hatásvizsgálat, demográfiai hatásvizsgálat,	<b>Tartalmi:</b> Helyi közösség, közösségi ügyek, társadalmi kapcsolatok, hálózatok és életfeltételek <b>Eljárási:</b> méltányosság (equity), megelőzés, részvétel, hatásmérséklés, elszámoltathatóság, megelőzés, hatásmérséklés	Beruházások, projektek, fejlesztések előkészítése és engedélyezése és valósulását követő vizsgálatok is lehetnek. Ritkán szabályozott általában önkéntes vagy egy eljárás részeként alkalmazzák. Szabályozási hatásvizsgálatok részeként is alkalmazzák.	Vizsgálati irányjai: társadalmi sokféleség; társadalmi intézmények, szabályok, viselkedés; érdekelték, részvétel, társadalmi kockázati tényezők. Kvantitatív módszerek ( pl. statisztikai elemzések), kvalitatív kutatási módszerek (pl. megfigyelés résztvevőként, akciókutatás, közvetlen megfigyelés, fókuszcsoport, kötetlen és részben kötött interjú, kérdőíves módszerek.	EU IA és a költségvetési időszakokra vonatkozó értékelések része és a finanszírozási intézmények (Equator Principles), hatásvizsgálati közösségen belül kialakult jó gyakorlat. USA-ban jogszabályi keretek között, más országokban hatásvizsgálatokba, tervezési és menedzsment folyamatokhoz kapcsolódóan jelenik meg (Ausztrália, Dél-Afrika, Fülöp-szigetek, Kanada)	Területi tervezés során készülő társadalmi, gazdasági és környezeti hatások vizsgálat, szabályozási hatásvizsgálat része, SKV keretében érintett terület.
<b>Területi hatásvizsgálat</b> Idetartoznak még: tájképi, láthatósági (vizuális) hatásvizsgálatok, tájterhelhetőségi hatásvizsgálatok, örökségvédelmi hatásvizsgálatok	<b>Tartalmi:</b> területi egység, kohézió, területi szinergia,  <b>Eljárási:</b> területhasználati elvek érvényesítése, területi célok, célracionalitás	Fejlesztési programok utólagos hatásainak vizsgálata, elemzése, illetve előzetes vizsgálatok, fejlesztési politikák kialakítását megelőzően.	Politikák, szabályozások, tervek, programok és projektek különböző léptékű területekre és a területi folyamatok egymásra gyakorolt hatásai állnak, előzetes és utólagos vizsgálatok, bizonyítékalapú elemzések, statisztikai elemzések, területi folyamatok monitoringja.	A ESPOON keretein belül hosszú ideje használt elemzési eszköz. A területrendezési tervekhez kapcsolódóan a tervezési folyamatba beépítve vagy ahhoz kapcsolódóan megjelenik több országban, így hazánkban is.	Területi tervezés során készülő társadalmi, gazdasági és környezeti hatások vizsgálat. Rendkívül rövid összefoglalók, amelyek nincsenek hatással a tervekre. Hiányzik a képzés és a jó gyakorlat összegyűjtése. Kulturális örökségvédelmi HV külön eljárásban
<b>Stratégiai környezeti vizsgálat</b>	<b>Tartalmi:</b> fenntarthatóság vezérelt  <b>Eljárási:</b> Megelőzés, integráció, stratégiai szemlélet, koncentrált, felelős, részvétel alapú, iteratív, hiteles döntés, nyilvánosság, elszámoltathatóság, konszenzus	Programok és tervek széles körében alkalmazható (hazánkban szűkre szabott a tervek és programok köre, amelyre kötelező). Települési szinttől a nagy régiókig, vízgyűjtők is alkalmazható. Jól illeszthető rugalmas eszköz.	Döntéshozatali folyamatokhoz való kapcsolódás, környezeti szempontok integrálása, kommunikáció, tervezési, döntési folyamat elemzése, folyamathoz igazított SKV, egyeztetési folyamatok kialakítása és elfogadtatása (tervező, érintettek), döntési szakaszok (ablakok) támogatása, egyeztetési eredményeket naplózó, folyamatot és eredményeket összefoglaló jelentés, követő intézkedések szerepe nagy.	32 országban van jelen működő gyakorlatként az SEA. Köztük találjuk az EU tagállamokat, USA-t, Kanadát, Kínát, Ausztráliát és Új-Zélandot is. Számos más országban is találunk megvalósult vizsgálatokat, illetve bevezetési előkészületeket, főként fejlődő országban, különböző nemzetközi szervezetek közreműködésével.	Bizonyos programok és tervek környezeti vizsgálata (SKV), hazai képzések és felkészítések szűk körűek, hiányzik a jó gyakorlat összefoglalása és útmutatók
<b>Szabályozás hatásvizsgálat</b>	<b>Tartalmi:</b> Koherens szabályozás, minőségi jogszabályok, jogszabályi hatékonyság, átláthatóbb, szükségletekhez igazodó jogrend <b>Eljárási:</b> jogalkotó döntési helyzetének megalapozása, célracionalitás, részvétel, nyilvánosság	Jogszabályok előkészítésének támogatása, megfelelő szabályozó eszköz kiválasztása, meglévő szabályozás utólagos vizsgálata az újra szabályozások, módosítások és hatályon kívül helyezések előkészítésében.	A várható hatások lehető legpontosabb feltárása, a várható társadalmi, környezeti, egészség, gazdasági és intézményi hatások vizsgálata. Gyakori a hatások pénzben történő kifejezése. Olyan különböző időtávú hatások feltárása, amellyel a jogalkotók egyébként nem vagy csak korlátozottan foglalkoznának.	USA jogszabályozása tekinthető a legkorábbinak. Számos országban egyes esetekben a politikák hatásvizsgálatával együtt jelenik meg. EU Bizottság és az EU tagállamok nagy részében, hazánkban is megtalálható a szabályozásban kiemelkedő: Dánia, Egyesült-Királyság, Németország, Hollandia és Finnország gyakorlata.	Hazai szabályozás megújítva, útmutatóval és képzésekkel. Gyakorlatban Rendkívül rövid összefoglalók, amelyek nincsenek hatással a tervekre. Hiányzik a jó gyakorlat összegyűjtése.
<b>Politika hatásvizsgálat</b>	<b>Tartalmi:</b> politikai célok, társadalmi, gazdasági csoportok <b>Eljárási:</b> rugalmas, változékonyság, nyitott, legitimáció	Politika alakítás előtt és a politika utólagos értékelésére használt eszköz.	Rendkívül változatos, sokszínű módszertan és gyakran tisztázatlan célok, szerepe nem kellően elismert. Kitűzött politikai célok elérése, vagy a megfelelő elfogadtatható, várhatóan eredményes célok és irányok, politikai mozgástér azonosítása	31 OECD országban megjelenik 2008-ra. 17 EU tagállamban, köztük Magyarországon is, de megjelenik Kanadában, USA-ban, Ausztráliában és Dél-Afrikában is. Idetartozik az EU Bizottság hatásvizsgálati (IA) gyakorlata is.	Környezetvédelmi törvényben szereplő vizsgálati elemzés és más eszközök, azonban használatuk és hatásuk ötletszerű.
<b>Fenntarthatósági hatásvizsgálat</b> Idetartoznak: reziliencia hatásvizsgálatok, integrált fenntarthatósági vizsgálatok, fenntarthatósági tesztek és értékelések	<b>Tartalmi:</b> alapelvek, alapértékek, környezeti, ökológiai adottságok reziliencia, korlátok, társadalmi értékek, összefüggések, rendszer, <b>Eljárási:</b> alkalmazkodó, jogrendszerekhez, eljárásokhoz illeszkedés, nyitott, részvétel alapú	Projekt szinttől egészen a politikák szintjéig alkalmazzák. Komplex megközelítések, külön eljárások vagy csak egy ellenőrző kérdéslista felhasználásával valósítják meg.	Stratégiai szemlélet, integráció és teljes körűség, komplex megközelítés, rendszerszemlélet jellemző. Fenntarthatósági lapelvek meghatározásán alapul. Rugalmas illeszkedés a folyamatokhoz, eljárásokhoz. Széleskörű módszertani eszköztár, szakértői vagy/és részvétel, közösségi alapú megoldások. A felelősség és a koordináció szerepe nagyobb az általános hatásvizsgálati gyakorlathoz képest.	Belgiumban, Svájcban, Kanadában, Ausztráliában, Dél-Afrikában van jelen, illetve Finnországban a nemzeti fenntarthatósági stratégiához kapcsolódóan és Hong Kongban a kormányzati programokra vonatkozóan jelent meg, mint eljárás.	Nemzeti Fenntartható Fejlődés Stratégiában szerepel, mint elvárás. Hiányzó gyakorlat és módszertan.

5. melléklet – A fenntarthatósági hatásvizsgálatok haladó gyakorlatának összefoglalása

Szerkezeti jellegzetességek	Anglia <i>(Interjúk, esetek elemzése és Thérivel 2012 alapján)</i>	Nyugat – Ausztrália <i>(Interjúk, esetek elemzése és Morrison-Saunders és Pope alapján 2012)</i>	Kanada <i>(Interjúk, esetek elemzése és Gibson 2012 alapján)</i>	Dél – Afrika <i>(Interjúk és Retief 2012 alapján)</i>	Svájc <i>Interjúk, esetek elemzések alapján</i>	Belgium <i>Interjúk, esetek elemzések alapján</i>	Hong Kong és Kína <i>Interjúk, esetek elemzések alapján</i>
Ügyrendi megfeleléség	Az angol fenntarthatósági értékelés általánosan megfelel a jogi követelményeknek. Egyéb tervváltozatok figyelembevétele nem jellemző.	A fenntarthatósági vizsgálati eljárások <u>egyedileg alakultak ki, jellemzően a vizsgálat tárgyára, szakértők bevonásával.</u>	A <u>gyakorlat változatos</u> . A legtöbb rendszer magában foglalja az alap eljárási lépéseket, de néhány kulcsterületen gyenge. A <u>stratégiai szintű vizsgálatok</u> tipikusan <u>ad-hoc jellegűek</u> .	Eljárási rugalmatlanság jellemzi, amely behatárolja az alkalmazkodó készséget és kreativitást a döntéshozásban is.	Részletes útmutató készült, amely a fenntarthatósági stratégia előírásainak megfelelően és a <u>kantonok sajátosságait figyelembe véve</u> foglalja össze a vizsgálatok alapjait.	A miniszterek tanácsa elé kerülő jelentősebb tervezetekre vonatkozóan el kell készíteni a vizsgálatot.	<u>Kína</u> : estei ad hoc eljárás, <u>Hong Kong</u> jogszabályi előírás új programok és policy (politikák) előkészítés során
Lényegi hatásosság	Általában kisebb változásokat eredményez a tervekben, de a szemléletmód és a célkitűzés nem változik.	Van néhány példa a fejlett beruházási előrejelzésekre és a fenntarthatósági vizsgálat gyakorlatának fejlődésére.	Egy sokkal igényesebb vizsgálat alakult ki ( <u>inkább a fenntarthatósághoz való pozitív hozzájárulás</u> , mint a kedvezőtlen hatások mérséklése), néhány fő beruházás elutasításához vezetett és alapvető hatással van az engedélyezett vállalatok működésére.	Nincs példa a határozatok vagy a tervek tartalmának változtatására. Bizonyított "indirekt" hatások bizonyos beruházások hátterében.	Igényes vizsgálat. Jellemzően a fenntarthatósági szemlélet fejlesztéséhez járul hozzá, a tervekre gyakorolt hatása esetenként és ágazatonként eltérő mértékű. Jellemző szemlélet az „ <u>érzékeny fenntarthatóság</u> ”, amely a gyenge és az erős fenntarthatóság között helyezkedik el.	Elsődleges cél a fenntarthatósági célok integrálása, figyelembe vétele a szabályozási tervezetek és policy (politikák) előkészítés során. Esetenként az előkészítés, tervezés egy szakaszában alkalmazzák, nem a teljes előkészítés alatt.	<u>Hong Kong</u> : szemléletformáló jelleg, cél a fenntarthatósági alapelvek integrálása, figyelembe vétele a jelentősebb új programok és policy (politikák) előkészítés során. Nem engedélyes terveknél társadalmi és környezeti szempontokat nem veszik figyelembe. <u>Kína</u> : cél a gazdasági növekedés, amely eredménye lesz a fenntarthatóság
Lebonyolítás hatékonysága	Az angol fenntarthatósági vizsgálatok elég költségesek, a Stratégiai Környezeti Vizsgálat Direktívájának részletes követelményeit tükrözve.	A vizsgálat önkéntes alapon való működése azt tükrözi, hogy a pénz és az idő befektetését nem tekintik hiábavalónak.	Néhány kérelem rendkívül hosszadalmassá vált összetettsége folytán és a kapcsolódó szükséges folyamatok miatt. A <u>hatékonyság mértéke a kapcsolódó stratégiai és projekt szintű vizsgálatok bemutatásától függhet</u> .	A <u>vizsgálatok számos kritikát kaptak politikusoktól és beruházóktól, akik szerint az eljárás túl hosszú és túl sokba kerül</u> , annak ellenére, hogy a költségek és a hatékonyság elfogadható helyi és nemzetközi keretek között van.	Az érdekek egyeztetése és a kritériumok alkalmazásának megalapozásához szükséges információk előállítása jelent problémát. <u>Kvalitatív és kvantitatív megalapozottság is szükséges</u> az eljárás során.	PODDO (Szövetségi Fenntartható Fejlődés Tervezési Szolgálat) segíti a kormánysszerveket, helpdesk működtetésével, útmutatóval. A fenntarthatósági hatásvizsgálat minőségérét és monitoringjáért a PODDO felelős.	<u>Kína</u> : A különböző normák és általában koordinálatlan fejlesztések gyorsaság és elsődlegessége behatárolja a fenntarthatósági hatásvizsgálat lehetőségeit. <u>Hong Kong</u> : Indikátor alapú, gyors, ellenőrző kérdésekre épülő
Előírások hatásossága	A fenntarthatósági értékelések segítenek kiegyensúlyozni a társadalmi-gazdasági súlypontú terveket, de nem garantálják a fenntarthatóságot. Maga az angol tervezési folyamat nyitott, bevonásra törekszik, de a fenntarthatósági értékelés eljárására ez kevésbé vonatkozik.	Az integrálás kihívásokkal jár, kompromisszumokat kell kötni és bemutatni hogy kölcsönösen előnyös hasznot hozhat a beruházói aktivitás, így visszafordíthatók az uralkodó fenntarthatatlan trendek.	A <u>legfejlettebb vizsgálatok széleskörű fenntarthatóságon alapuló kritériumrendszert használnak</u> , és alkalmazzák azt az egyedi esetre és a körülményekre, figyelembe véve az interaktív hatásokat és kompromisszumokat. Ez azonban <u>ritka</u> .	A döntéshozók mostanában kezdtek <u>fenntarthatósági feltételeket</u> szabni, amelyeket a vizsgálatoknál alkalmazni lehet, de még bizonytalan, hogyan lehet érvényt szerezni azoknak.	Részletes és több szintű kritérium rendszer és <u>alapos útmutató</u> segíti a lebonyolítást. Átlátható és eredményes folyamatok jellemzik a gyakorlatot. A tervezés korai szakaszában belép és több változat vizsgálata is gyakori.	Jellemzően tartalmaz indoklást a vizsgálat szükségességére, általában rövid elemzés, ritkán részletesebb tanulmány.	<u>Kína</u> : központi szempontrendszer 5 témakörben, amelyet a gazdasági növekedés elsődlegessége háttérbe szorít. <u>Hong Kong</u> : indikátor rendszer és alapelvek 41 indikátorral, számítógépes döntéstámogató rendszer.
Egyedi szempontok	A fenntarthatósági vizsgálat több állomásán konzultálni kell a környezeti szakhatóságokkal és szempontjaikat komolyan kell venni. <u>A nagyközönség eljárásba való bevonásának szintje alacsony</u> .	A közösségek egyre inkább igénylik a részvételt és hogy befolyásuk legyen a fenntarthatósági vizsgálatokra. Habár a <u>társadalmi bevonásnak még el kell jutnia a „konzultálás és hozzászólás” szemléletétől az aktív bevonódásig és cselekvésig</u> .	<u>Az érdekelték bevonása általában jól a megalapozott a kanadai eljárásban néha beavatkozó támogatással. A fő fenntarthatósági alapú, közösségi bevonással zajló eljárásokban sok a résztvevő</u> .	<u>Jelentős intézkedések történtek a közösség bevonása érdekében</u> , az információ eléréséért és a véleménynyilvánítás lehetőségéért. Elvileg általánosságban az érdekelt és érintett felek elégedettek a részvételi és konzultációs lehetőségekkel.	<u>Közösség bevonása, megfelelő atmoszféra biztosításával, alapvető elvárás és gyakorlat</u> . Az érdekek, értékek mentén felmerülő konfliktusok tárgyalása, a különböző érdekek közötti egyensúlyozás van a középpontban a fenntarthatóság megfogalmazott keretei között.  Rendszerszemlélet és rendszergondolkodás megjelenik az útmutatókban.	Jellemzően csak a tervezet készítés első (sreening) szakaszában alkalmazzák. Társadalmi részvétel korlátozottan valósul meg.	<u>Kína</u> : központi irányítás, korlátozott és ellenőrzött társadalmi részvétel. <u>Hong Kong</u> : képzések és részvétel elősegítése különböző eszközökkel. Havi riportok az aktuális és tervezett fenntarthatósági hatásvizsgálatokról.
Tudás és tanulás	Az angol tervezők rengeteg közvetett előnyét említik a fenntarthatósági vizsgálatoknak, mint például terveik <u>jobb megértését, a fenntarthatóság jobb megértését és ötleteket a tervezés későbbi fázisaikhoz</u> . Akadémikusok és tanácsadók aktívan tanulmányozzák a fenntarthatósági vizsgálatok gyakorlatát, hozzájárulva új megközelítésekhez	Kézzelfogható <u>bizonyítéka van a tanulásnak ahol a fenntarthatósági vizsgálat közvetlenül befolyásolta a javaslatok fejlődését, és szervezeti tanulásához is vezetett</u> a jövőben alkalmazandó fenntarthatósági tanulmányokra nézve.	A <u>fenntarthatósági vizsgálatok elősegítik a nyitott közösségi tanácskozások létrejöttét a vágvott jövőről és arról hogyan lehetséges elérni azt. A részvételi tanulás alapvető ügvekkel kapcsolatban és a befolyás gyakorlása egyértelmű. Az intézményi tanulást lelassítja a tanulmány eredményeivel szemben támadt ellenállás, mivel az kétségbe vonja a szokásos felvetéseket, és gyakorlatot</u> .	A vizsgálatban érintettek tanulása járulékosan és kuszán történik. Jóllehet a <u>viták eltolódtak a környezeti vizsgálatok alkalmazásáról olyan súlyos kérdésekre, mint hozzáadott érték és hatékonyság</u> .	A <u>folyamat során biztosított nyitott légkör elősegíti az egyéni, szervezeti és társadalmi tanulást</u> . Az esettanulmányok készítése és közzététele, az útmutatók is ezt a cél szolgálják. Szövetségi szinten hiányos koordinációs kapacitások, a kantonok szintjén sokszínű megoldások jellemezők, azonban a kantonok jelentős része rendelkezik Agenda 21 programmal, amelyhez kapcsolódva a fenntarthatósági hatásvizsgálat fejleszti a közös tudást és tanulási alkalmat jelent.	Alapvetően tanulási folyamatként fogják fel a fenntarthatósági hatásvizsgálatokat.	<u>Hong Kong</u> : képzések a hivatálnokok, tisztségviselők, részére, informatikai alapú fenntarthatósági értékelési eszköz (Computer-aided Sustainability Evaluation Tool – CASET), min közös platform. <u>Kína</u> : központi Agenda 21, de nincsenek térségi fenntarthatósági célok, kevés és szűk kört érintő képzések a társadalmi és környezeti szempontok figyelembevételére.



## 6. melléklet – Akció-hatás-visszacsatolás hatásvizsgálati alaplínta történeti ökológiai alapljai

Történeti oldalról közelítve a fenntarthatóság és a fejlődés kapcsolatához a 1986 nyarán a berni Nemzetközi Gazdaságtörténeti Kongresszuson létrejött történeti ökológia művelői által feltárt összefüggésekre építhetünk. Az élet fenntartása, egy táj, egy régió alapvető értékeit, szolgáltatásait (minimális szinten a termelés, a művelés alapfeltételeit) fenntartó hasznosítása, évezredek óta foglalkoztatja az embert, a helyi társadalmakat. A feltárt folyamatok azt támasztják alá, hogy az emberiség számára a természet oly módon meghatározó tényező, hogy lehetőségeket kínál és korlátokat szab. Ebben a széles (véleményem szerint egyre szűkülő) mezőben alakíthatja ki az ember megoldásait és választhat közülük. Nem tartható az a nézet, hogy az emberiség fejlődése és a természet korlátozó hatása fordított arányban áll egymással, ily módon az sem, hogy a modern korszakokban a természetnek már nem lehet semmi „beleszólása” a gazdasági és társadalmi folyamatok menetébe<sup>83</sup>.

Ma már vitathatatlan, hogy a környezet szerves része, aktív szereplője az emberiség történelmének. Az ember léte, fennmaradása kettős kihívással szolgált. Élnie kellett a természet különböző szolgáltatásaiból, és biztosítania kellett természeti környezetének jövőjét, fennmaradását. Rákényszerült arra, hogy a természetben rejlő szolgáltatásokat használja, azokkal éljen. De tapasztalta, hogy a környezet regenerációs küszöbét nem lépheti át. A civilizáció különböző szintjein különböző módokon, de legutóbbi időikig mindig működött a társadalom önkorlátozó rendszere, mert csak így tudta biztosítani fennmaradását<sup>84</sup>. A társadalom működésének volt a tétje, hogy megteremtsék a megfelelő egyensúlyt az igényeik és a természeti környezetük regenerálódási képessége között.

A különböző térkategóriákban gondolkodva (pl. kert, település, térség/járás, táj, régió/megye, ország), a konkrétan lehatárolt térben (tájban) zajló folyamatok fenntarthatóságának vizsgálati, tervezési kereteinek kialakítása és értékelése során nem kerülhető meg a történeti ökológiai szemlélet és tudás. A történeti ökológia segít felszínre hozni az elfelejtett, vagy bűvópatakként itt-ott jelenlévő értékrendszereket, az ember és a természet

---

<sup>83</sup> Rácz Lajos: Éghajlat-ingadozások a Kárpát-medencében 1540-1779 között. Egy történeti ökológiai modell alapvonalai. 1989. Doktori disszertáció. Az idevágó további irodalmat lásd: Environmental History Newsletter Number II. 1989.

<sup>84</sup> „A tapasztalatok sora pedig rendre beépült a világról alkotott képzetekbe. Hiedelmek, szokásrendek, törvények szolgáltak információkkal a természet használatának kockázatairól, az eddig és ne tovább kérdésében.” R. Várkonyi Ágnes és Kósa László (szerk.): Európa híres kertje. Orpheusz kiadó, Budapest, 1993. 13. o.

együttműködésének eszközeit és a konfliktusok kezelésének módszereit. A történelem folyamán az egyén és a közösség ősi tapasztalatait és friss információit mérlegelve döntött, nem mindig helyesen, időnként környezeti katasztrófát is okozva. Szinte minden esetben mégis számolt a várható kockázatokkal. Az évszázadok során kialakította a visszacsatolási jelzések felfogásának készségeit, és lehetőségeihez mérten együttműködött a természettel.<sup>85</sup>

A történelemtudományi és a történeti ökológiai kutatások eredményei közül külön ki kell emelnünk annak bizonyítottságát, hogy a kultúra az élet, a túlélés biztosítására is új értékeket volt képes teremteni az évszázadok változásai között.

Ennél a pontnál szükséges röviden áttekinteni a kultúra és az ökológiai gondolkodás kapcsolatrendszerének egyes történeti elemeit. A mechanikus fejlődés fogalom- és sematikus értelmezései, az antropocentrikus szemlélet túlzásai a világmindenség mindenható urának tüntették fel az embert, aki legyőzi a természetet, s uralkodik a természet erői felett. E felfogás értelmében, ahogy már erre korábban tettem utalást, a civilizáció előrehaladtával a természeti környezet befolyásoló hatása csökken, a fejlődés és a természet korlátozó ereje egymással fordított arányban van, a történelem korszakain át a természeti tényezők nagyon lassan érvényesülnek, tehát elhanyagolhatók, az ipari forradalom után pedig már nem is észlelhetők. Következésképpen a társadalmi és gazdasági folyamatok a természeti viszonyoktól merőben függetlenek. Ahogy Juhász Nagy Pál lényegre törően összefoglalja: A műveltség szféráiban jelenlévő természet nem az emberi létet meghatározó tényező, hanem ellenség. Először a félelem tárgya, „babonás” hiedelmek szülője, majd a fejlődés előrealadtával „legyőzött”, „megzabolázott” ellenfél, az ember „szolgája” vagy pusztá dekoráció.<sup>86</sup>

Mondhatjuk, hogy ezek a nézetek már a múltba vesznek, azonban hatásuk mélyen beleívódott a történeti, művelődéstörténeti gondolkozásba, de érzékelhetők nyomai a közgondolkodásban is.<sup>87</sup> Gátolták a régi korok kultúrájában kifejeződő ökológiai szemlélet felismerését a műveltségről kialakult különböző képzetek is. Olyan vélekedések, hogy a műveltség szórakozás vagy díszlet, szolgai tükröződése a gazdagságnak, nincs érdemi autonóm történelem formáló hatása. *„Tanulságos lenne azt is számba venni, hogy a haszonelvűség álarcában tetszelgő társadalmi gyakorlat az embert mennyire természetellenessé tette*

<sup>85</sup> Duby.G: L'histoire des systemes de valeurs. History and Theory. 1972.; Makkai László: A művelődéstörténet mint értékrendszerek története. Történelmi Szemle 1974.

<sup>86</sup> Juhász Nagy Pál: A természeti képek változásai. In: Újhold-Évkönyv I. 1989., 311-323. o.

<sup>87</sup> Így például a felfogás, hogy a természet kezelését nem a hagyomány, a hosszú távú társadalmi tapasztalat, a tudás, nem a szükséglet, a foglalkozás, a környezet, a kényszer, az érdek bonyolult összjátéka határozza meg, hanem egyszerűen a társadalmi helyzet. Duby.G: L'histoire des systemes de valeurs. History and Theory. 1972.; Makkai László: A művelődéstörténet mint értékrendszerek története. Történelmi Szemle 1974.

*gondolataiban, szavaiban, cselekedeteiben... ehhez társul a szakmák esztétikai lezüllése,*<sup>88</sup> és etikai leromlása, tehetem hozzá. Ma széles körben elismert nézet, hogy az ökológiai gondolkodás a kultúra szerves részének tekinthető.<sup>89</sup> Az ökológiai gondolkodás összetett jelenség: tapasztalat, ismeret, viselkedés, érdek, értékrend, esztétikum és erkölcs egysége.

Leginkább lényeglátóan Hajnal István fejezte ki, hogy a természettel együttélés felfogása az a bonyolult viszony, ami az embert lelkileg, társadalmilag és érzelmileg környezetéhez köti.<sup>90</sup> Ez a komplex felfogás jellemzi az újabb ökológiai vizsgálatokat is. Bevonják elemzéseikbe a művelődés legkülönbözőbb területeit, az indiánok ősi tradícióit, a Bibliát, a különböző keleti vallásokat, a természetfilozófiákat, a jogi és az erkölcsi kategóriák világát (pl. jogantropológia területén).

Az ökológiai válaszok kultúrába kódolt „üzenetei” szinte vegytiszta formában maradtak ránk a különböző mítoszokban (pl. a fa-mítoszok) és ősi vallásokban. Jelen dolgozatban, a téma feldolgozásában hatalmas munkát végző generációk és tudományágak eredményeiből, egy a hatásvizsgálati kutatási témához kapcsolódó fontos a visszacsatolás, az értékelés mély gyökereire utaló mozzanatot emelek ki. Hatalmas irodalom tájékoztat arról, hogy a fa-mítoszok lényegi tartalma hogyan él tovább a különböző vallásokban, hiedelmekben, ornamentikákban, szokásrendekben szinte napjainkig.<sup>91</sup> Számunkra most, a hatásvizsgálatok világából kitekintve, az eredeti gondolati mechanizmus fontos. Világosan kitűnik belőlük az ember és a természet ősi párbeszéde, úgy is mondhatjuk, hogy az ökológiai válasz, visszacsatolási kör szerkezete.

*A mítoszokban kódolt ökológiai parancs: **akció – kockázat – visszacsatolás.***

Hasonló séma, gondolati szerkezet jellemzi a modern környezetvédelmi (hatásvizsgálati) elveket is. Erre épül rá az információk kezelése, a kockázati tényezők mérlegelése és a sokféle visszacsatolás. Találón foglalja össze ezt a szemlélet R. Várkonyi Ágnes: *„Maga a kockázat korlátozó hatása miatt súlyos vallási parancs, szentelt illem, áthághatatlan szokásrend épült be a közösség erkölcsi felfogásába. Az ember törékeny, a természet hatalmas erő, a termelés szűkös, az élet sérülékeny. Kímélet, tisztelet, védelem illeti a környezetet, belőle, vele, általa élnek. Az ember korlátokat szab önmagának: eddig és ne tovább. Vagyis önmaga*

<sup>88</sup> Fésű József: Környezetesztétikai erózió. Pavilon 2-3. 1990.; Kósa László: A természeti környezet és a tájat alakító ember. Liget I. 1991.

<sup>89</sup> Vidal de la Blanche: Tableau de la géographi de la France, Princes de géographie humaine. Paris, 1903.; Bloch, Marc: Économie-nature ou économie-argent: un pseudo-dilemme. Annales, 1939. – Naturális gazdaság vagy pénzgazdaság? Egy áldilemmáról. Ford. Pataki Pál. In: A történelem védelmében. Budapest, 1974.

<sup>90</sup> Hajnal István: Történelem és szociológia. Budapest, 1939.

<sup>91</sup> R. Várkonyi Ágnes: „Folyóvizünk, amelyből élünk...” Valóság, XII. 1989.

*fenntartásának követelményeit mintegy beplántálta világképének, kultúrájának rendszerébe. Igényei, viselkedése és természetadta lehetőségei között kultúrája teremtett egyensúlyt, fegyelmezte hajlamait s fejlesztette alkalmazkodó készségeit. Miközben a holnappal, a másnapokkal számoló életvitelre tanította, fejlesztette egységbe látó képességét.”<sup>92</sup>*

Az egységbe látó készség folyamatosan fejlődött, széleskörű ismeretanyagot halmozott fel és adott át generációkon keresztül. Az ökológiai egyensúly azonban soha nem volt tartós, de különböző civilizációs szinteken újformákban újrendeződött. Katasztrófák és súlyos konfliktusok között. Nem állja meg a helyét az az állítás, hogy az iparosodás előtti korszakban az ember és a természet tökéletes harmóniája uralkodott. A történelem tanúsága szerint ezzel szemben az, hogy az egymást váltó generációk szenvedélyesen küzdöttek az együttélés harmóniájáért, latba vetve természeti tapasztalataikat, az ismereteik, látomásaik teljes körét, hogy a változások közepette meghatározzák, kijelöljék és egyensúlyba tartsák új viszonyukat a világgal.

Történelmi tény, hogy az évszázadok során maga a természeti környezet is rengeteget változott, a természeti folyamatok és az emberi beavatkozások következtében. Rácz Lajos szerint „a tradicionális társadalom és a természeti környezet kapcsolata önszabályozó rendszerként modellezhető”.<sup>93</sup> Sok történész és természettudós hangsúlyozza azonban, hogy a szabályozó rendszer legfontosabb eleme, nélkülözhetetlen szerves része a kultúra.<sup>94</sup> A szabályozó rendszerek, mint például a jog, az intézményi és működési szabályok és a tág értelemben vett kultúra, illetve az egyének, a közösségek értékei, értékrendje meghatározó szerepet játszottak a fenntarthatóság biztosításában. Elég utalnunk Imreh István által feltárt és sokat idézett székely rendtartásokra, amelyek elősegítették a természeti környezet oltalmazását (Imreh, 1973. és 1993.).

A XXI. században már nem az a legnagyobb kihívás, hogy a fenntarthatósághoz milyen alternatív utakon jutunk el, hanem jövő léte vagy nem léte vált kétségessé. Gáspár (2008) korunk néhány alapvető kihívására hívja fel a figyelmet, amikor a hálózati működés szabályainak tudatosítására; a kompetitív előnyök helyett az együttműködési előnyök feltárására és kihasználására; illetve a társadalmi szerveződés mikroszint (egyéniközösségi) és a makroszint (makrostratégia) fejlesztése közvetlenül összekapcsolódásának, egységének

jelentőségére.

<sup>92</sup> R. Várkonyi Ágnes: Történelmi ökológiai és a művelődés története. In: Európa híres kertje. Orpheusz kiadó, Budapest, 1993.

<sup>93</sup> Rácz Lajos i.m.

<sup>94</sup> donella meadows, kindler stb.

**7. melléklet – Rendszerarchetipusok hatásvizsgálati szerepe (P.M. Senge, 1998. alapján)**

## **8. melléklet – Rendszerbeavatkozás szemlélete és beavatkozási pontjai (D.Meadows, 1999. alapján)**

## 9. melléklet – fenntarthatóságot érvényesítő jó igazgatásnak (kormányzásnak) főbb tématerületei

### Q1. Értékek megjelenése és kezelése – jellemzően részvételi és adaptív

Ez a szempontcsoport mind a négy CVA modell érvényesülését igényli, de elsősorban és legintenzívebben a részvételi folyamatok jellemzik, amely keretében megvalósuló értékütköztetés, összetartozás és közös identitás megerősítés érvényesítését szolgálja, ugyanakkor a nyitott adaptív szemléletet is igényel, annak érdekében, hogy a környezeti feltételek változásával felismerhetők legyenek a szükséges változtatások. A tervezői, koordinációs, irányítói, végrehajtói tevékenység gyakorlatában a nézetbeli és érdekértékrendbeli különbségek nagyon sokféle eredetűek, és ezek is szövevényesen áthatják a főként a tervező és értékelő munkát. Természetük sok tekintetben feltáratlan, és többségükben **rejtetten, észrevétlenül érvényesülnek**. Kíváncsú ezeknek mindinkább tudatában lenni. A nézetek és érdekek, értékek, értékrendek nagyfokú változatossága akadályozhatja is a tervező munkát, mert parttalaná teszi. Ha a szorosan vett tervező munkával azonos rangúvá emelünk egy újabb feladatot, elkerülhető ez a veszély. Az új feladat: **tudatosan kiválasztani, dönteni arról, hogy milyen nézetek és milyen érdekek, értékrendek érvényesüljenek** a tervezői, koordinációs, értékelői munkában, és ezeket milyen vonatkoztatási keretben érdemes integrálni. A különböző döntések és tevékenységek hozzájárulása az értékek érvényesüléséhez célracionális, eredményalapú megközelítést is igényel, amely biztosítja az értékekhez, célokhoz kapcsolódó elvárt eredmények megfogalmazását, illetve nyomon követését (megfelelő információforrások, adatbázisok alapján).

### Q2. Stratégiai szemlélet és tervszerűség – jellemzően célracionális és adaptív

Ebben a szempontcsoportban a CVA módszertan adaptív és célracionális megközelítés érvényesülését helyezi előtérbe. A tervszerű feladatellátásban részt vevők nézetei érdekeinek, értékeinek különbözőségét rendezetten kezelhetjük, ha a tervszerű munka minden szintjén, a **teljes folyamat keretében** (tervezés, megvalósítás, értékelés, eredményekkel való együttélés, továbbfejlesztés) gondolkodunk róla. A nézetek, érdekek, értékek különbözhetnek az **eredmények és a stratégiák megítélése** szempontjából.

A tervszerűségben rejlő lehetőségekben meghatározó a környezetünkkel való viszonylatunk. Elégképpen kevés jelenségszféra *tervezhető*. Már több az olyan szféra, amelyhez *előrelátóan lehet igazodni*. A *próba-szerencse* lehetőséget nyújtók vannak talán a legtöbben. Különösen a

társadalmi jelenségek körében van így. Illúzióktól, tévhiedelmektől mentesülhetünk, ha ennek határozottan tudatában vagyunk és konkrét jelenségek körök kapcsán tisztázzuk, hogy a három közül mire, milyen kombinációban van lehetőségünk. **Megfelelő adaptív és folyamatos tervezéssel** nemegyszer megkerülhetjük azokat az akadályokat, amelyek a környezetünkkel való sokféle viszonylatunkból adódnak. Jó tudatában lennünk tehát annak is, hogy nézetkülönbségek, érdek-értékrendi különbségek vannak a környezeti viszonylataink természetének megítélésében is.

Fontos forrása a nézetek és érdekek különbségének az is, hogy hajlama van-e valakinek csak a mában, vagy csak a közeli jövőben, vagy nagyobb időtávlatban is gondolkodni. Kíváncsú, hogy minden problémahelyzethez tisztázódjék, hogy **milyen időtávban** lehet, annak sajátos természetéhez igazodni.

### **Q3. Partnerség és kommunikáció – jellemzően részvételi és adaptív**

A fenntarthatóság biztosítása érdekében a kommunikáció elsődlegesen az értékek azonosításáról a „jó” és a „jól” megállapítására koncentrál. A szakértelem és a munkamegosztás (estenként indokolatlan mértékben növekvő) differenciáltsága is forrása a nézetek, érdekek, értékrendek különbségének, nemcsak önmagában, hanem a különféle szervezeti, szervezetközi együttműködések terelésében is. A differenciáltságból adódó nehézségek hasonló módon tudatosítással kezelhetők, mint azt a Q1. szempontnál jelzett téma körében. A társadalmi, közösségi részvétel és a társadalmi tanulás keretében a szakértők, a felelős döntéshozók és a helyi közösség tagjainak együttműködése, megfelelő munkaszervezéssel és megfelelő intézményi keretek között, fontos forrás lehet annak, hogy a nézetek és érdekek ne akadályként, hanem egymást kiegészítve, erősítve jelenjenek meg, ehhez azonban megfelelően nyitott és alkalmazkodásra, megértésre kész hozzáállás szükséges.

A nézetek és értékek az emberek cselekvést előkészítő képességének kulcsozzetevői. A tervezőképeség ennek a cselekvést előkészítő képességnek egy kiműveltebb változata. A kellően kiművelt tervezőnek és döntéshozónak olyan kiművel érzékre van szüksége, amellyel a társadalmi és szervezeti tanulás keretében a világ dolgai és eseményei, a progresszív, a konzerváló és a regresszív tendenciák közepette ki tudja választani az életbe vágóan fontosakat.

A fenntarthatóság partnerségi szemléletében együtt jelenik meg a *szubszidiaritás*, a *szolidaritás* és a *megerősítés* folyamata is. A belső szervezeti, térségi, közösségi hálózatok szereplőinek létérdeke tudatosítani ezen három tényező egyre magasabb fokú megvalósítását.



A participáció és a reguláció megfelelő arányának kialakítása elemi fontosságú, annak érdekében, hogy az egyes szereplők, szervezeti, közösségi formák megerősítése és ne felszámolása, legyengítése valósuljon meg.

#### **Q4. Jogi és intézményi megoldások – jellemzően belső fókuszú és részvételi**

A jogi és intézményi megoldások kialakítása és fejlesztése során a belső rendezettség, összekapcsoltság (koherencia) és a folytonosság a legfontosabb tényező mellett, hogy az etikai és értékközpontú (személyt, az életet és élő rendszereket középpontba helyező) szemlélete megvalósulása áll a fenntarthatóság követelménye alapján. A fenntarthatóság követelményeinek felelősségi rendszerbe illesztése a felelősségi rendszer anyagi (szubsztanciális), eljárási (procedurális) és intézményi (benne kiemelten a koordinációs) kereteiben. Keretek kialakítása az értékkonfliktusok kezelésére, és közös értékek rögzítésére. Szubszidiaritáson alapuló kompetencia és kapacitás biztosítása az egyes intézményi és területi szinteken.

#### **Q5. Tudásmenedzsment és döntéshozatal – jellemzően részvételi és cél és értékrationális**

A tervezői, koordinációs, irányítói, végrehajtói munka közben észlelhető nézetbeli és érdek-értékrendbeli különbségek nagy része a **tudás, a szakismeret, a tájékozottság** fokozódó differenciáltságából fakad. Velejárója ennek, hogy a problémák elismerése, megítélése nézetfüggő, érdekfüggő, értékrendfüggő. Ha nem vesszük tudomásul a nézetek, értékek e változatosságát természetellenes következményekkel járhat. A problémákat megfogalmazó találó intuitív szóképeket **részletesebb és rendezettebb problémaképpé** is át kell alakítani. Ekkor derül ki, hogy a probléma kapcsán nézetbeli és érdek-értékrendi különbségek vannak a tények, a lehetőségek, a lehetőségekhez segítő stratégiák megítélésében, Annak ellenére, hogy az intuitív megfogalmazásban egyetértés van.

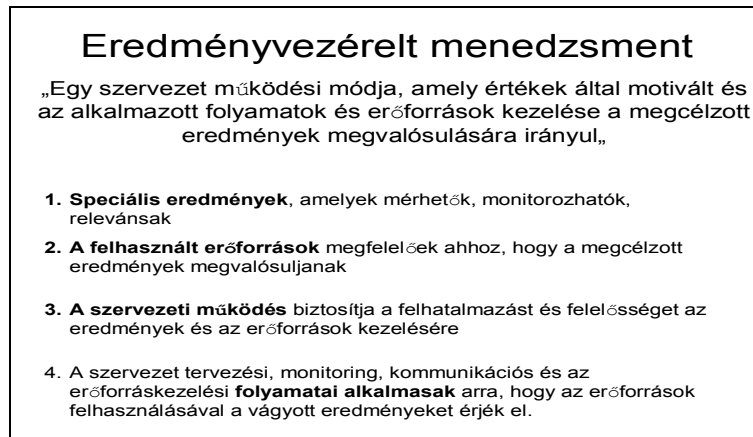
Az előző generációk által felhalmozott tudás feltérképezése, láthatóvá tétele a fenntarthatósági kompetenciák megerősítése és fejlesztése érdekében. Adatok, információk és tudás menedzselésének rendszerei szervezeti és térségi szintereken. A tudás kultúrájának fejlesztése, szervezeti és társadalmi tanulás kereteinek kialakítása.

#### **Q6. Rendszer- és hatásvizsgálati szemlélet, kultúra – jellemzően belső fókuszú és célrationális**

Ez a szempontcsoport rendszerszemléleten alapuló rendszeres értékelések, visszacsatolások tudatos kezelésére (kialakítása, figyelése), az értékelési készségek és rutin kialakítására, és a fogékonyság és szakszerűség kialakítására koncentrál a társadalmi és ökoszisztéma szükségletek iránt. Az egyéni, személyes szinttől (önértékelés, önismeret kultúrája) az országos szintig terjedő megoldások tartoznak ide, amelyek a belső kapcsolatok és visszajelzések, visszacsatolások rendszerére és annak fenntartására irányulnak.

#### **Q7. Eredményesség – jellemzően célracionális és belső fókuszú**

Ez a szempontcsoport az eredményeket állítja a középpontba *(lásd x. ábra)*, amely elemei a várt és elért eredmények rögzítése, az eredmények elemzése, az eredményorientált finanszírozás és szervezeti működés.



*x. ábra Az eredményvezérelt menedzsment jellemzői (saját szerkesztés)*

#### **Q8. Táj- és területi integráció – jellemzően részvételi és adaptív**

Minden problémának sajátos **térbeli vonatkozási kerete** van. Kisebbit választva, a problémát szűklátókörűen ítéldhetjük meg, a probléma kilóghat a keretből, nagyobb választva pedig, a fő dolgok elterelhetik a figyelmet a lényegről. A megfelelő térbeli keret segít rátalálni a helyes időtávlatra is. A vonatkoztatási keretnek tér-időbeli értelme van. A helyesen választott tér-időbeli vonatkoztatási keret viszont fontos lépés a nézetek és érdekek közelítésében is. Ide tartozik a területi szempontok megjelenítése a döntésekben, értékelésekben, a táji társadalmi, ökológiai és gazdasági sajátosságok figyelembevétele, illetve a táj, mint területi egység kezelése.

## **10. melléklet – UMFT beavatkozásainak értékelése a SÉMA modell felhasználásával (2006-2007)**

Az UMFT és az operatív programok elemzésekor a hatás indikátorok szintjén elemeztük a dokumentumokat, az eredmény és kimeneti indikátorok az operatív programok alatti projektek kiírásakor, értékelésekor jutnak szerephez.

A SÉMA módszertani szempontok alkalmazásával az elemzés a 10/1. táblázatban összefoglalt alapvető lépésekből tevődött össze.

A 10/1. táblázatban jelezet logika mentén értékeltük az UMFT helyzetfeltárását, célstruktúráját, prioritásait és a végrehajtás megoldásaival együttesen.

Az UMFT és az OP-k, mint stratégiai dokumentumok környezeti fenntarthatósági szempontú minőségének, hatékonyságának, konzisztenciájának és koherenciájának összefoglaló értékelése során a DPSIR logika alapján vázoltuk fel a várható következményeket, hatásokat.

A 10/2. táblázatban bemutatom az UMFT értékelés alapjául szolgáló táblázat összefoglalóját.

Az értékelés lépései a következők voltak (1) a beavatkozási csoportok és a fenntarthatósági alapelvek kapcsolatának meghatározása (2) a beavatkozási csoportok által érintett beavatkozási szinteken a fenntarthatósági alapelveket érő kockázatok és lehetőségek értékelése.

*Jelmagyarázat:*

- ☐ negatív irányú változás várható az érintett szinten a fenntarthatósági alapelveket érvényesülésében
- ☐ a programtervezet szövegéből nem eldönthető, hogy negatív vagy pozitív irányban várható-e változás az adott szinten érintett fenntarthatósági alapelvek érvényesülésében (kiemelten jelölve a 'driving force' szintet érintő beavatkozásokat)
- ☐ pozitív irányú változás várható az érintett szinten a fenntarthatósági alapelvek érvényesülésében

Sorszám	Cél/prioritás megnevezése	Beavatkozás típusa (Response)	Érintett FF értékrend elemek azonosítója	Érintett FF értékrend elemek rövid megnevezése	OP elem és FF érték átfedés kvalitatív jellemzése	OP elem és FF érték hiányzó részek kvalitatív jellemzése	OP elem hatásossága (koherencia), létezik-e a DPSIR láncolat többi eleme, mennyire célratörő, ezek közül a megfelelő (leginkább DF- en van -e hangsúly,	OP elem hatékonysága (konzisztencia): önmagában az OP elem, függetlenül a hatásosságától mennyire hatékony megoldást jelent,
sorszám	text	A-B-C-D	sorszám	text	text	text	text	text
1								
2								
3								

### Összesített vélemény az OP-ra vonatkozóan:


Az adott ÚMFT elem (cél, illetve prioritás) összefoglaló értékelése: az analitikus fenti tábla alapján a kapott mintázat elemzés (melyek a legfőbb jellemzők, hol vannak hiányterületek, koherencia és konzisztencia gondok, lefedett és le nem fedett FF elemek):

Szöveges elemzés ÚMFT prioritásonként



10/2. táblázat Az ÚMFT beavatkozási csoportjainak értékelése a fenntarthatósági célok érvényesítésének várható hatásossága szempontjából							
	Beavatkozási csoport megnevezése	Beavatkozás típusa (Response)				Megjegyzés, magyarázat	Javaslatok
		Driving force	Pressure	State	Impact	A veszélyek és fejlesztési lehetőségek kiemelése, amelyek a fenntarthatósági célok érvényesítését befolyásolhatják	
1.	1.1. az innovatív, tudásalapú gazdaság megteremtése	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	-	-	<u>Driving Force</u> : kutatói továbbképzések, kompetencia és tudásfejlesztés, amennyiben értékorientáltak az FF irányban <u>Pressure</u> : energia- és anyagtakarékos megoldások előtérbe-helyezése; pusztán a hatékonyság növelésével nem csökken a felhasznált energia és anyag mennyisége	Fentartható fejlődést szolgáló ismeretek, gyakorlat és technológiák fejlesztése
2.	1.2. az üzleti infrastruktúra és szolgáltatások fejlesztése	-	<input type="checkbox"/>	↻	-	<u>Pressure</u> : a forgalomnövekedés által okozott zaj és légszennyezés mérsékelhető; forgalomszervezési kísérő intézkedések; <u>State</u> : területek (élőhelyek, ökológiai hálózat értékes elemeinek) elvesztése; levegő szennyezettségének növekedése	Közúti forgalom csökkentését elősegítő intézkedések bevezetése, zöldmezős beruházások helyett a barnamezős beruházások előnyben részesítése
3.	1.3. a vállalkozások (kiemelten a kkv-k) jövedelemtermelő képességének javítása,	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	-	<input type="checkbox"/>	<u>Driving Force</u> : továbbképzések, kompetencia és tudásfejlesztés, amennyiben értékorientáltak az FF irányban; <u>Pressure</u> : energia- és anyagtakarékos megoldások előtérbe-helyezése, szennyezés és hulladék képződés megelőzése irányul-e; nőhet a forgalom a kedvezőtlen területi eloszlás miatt; <u>Impact</u> : kkv-k támogatása esetén a helyben maradó jövedelem és a helyi munkahelyek pozitív hatása; a multik esetében a régióból, országból kiáramló jövedelem és a foglalkoztatottak tömeges függése tapasztalható	Fentartható fejlődést szolgáló ismeretek, gyakorlat és technológiák fejlesztése
4.	2.1. az ország és a régióközpontok (nemzetközi) elérhetőségének javítása	-	↻	↻	↻	<u>Pressure</u> : a forgalomnövekedés által okozott zaj és légszennyezés; <u>State</u> : területek (élőhelyek, ökológiai hálózat értékes elemeinek) elvesztése, a tájhasználat kedvezőtlen irányban történő átrendeződése, pl. intenzifikálódása; levegő szennyezettségének növekedése; <u>Impact</u> : biodiverzitás: populációk átalakulása, fajok levándorlása, pusztulása; lakosság: a közlekedési szükséglet csökkentése helyett a közlekedési igény növekedését	Közúti forgalom csökkentését elősegítő intézkedések bevezetése, ökológiai hálózat megőrzése, védelmi, hatásmérséklő intézkedések, közlekedési technológia korszerűsítése, zaj és szennyezés csökkentése

	Beavatkozási csoport megnevezése	Beavatkozás típusa (Response)				Megjegyzés, magyarázat	Javaslatok
		Driving force	Pressure	State	Impact	A veszélyek és fejlesztési lehetőségek kiemelése, amelyek a fenntarthatósági célok érvényesítését befolyásolhatják	
5.	2.2. a térségi (régió belüli) elérhetőség javítása	-	⬇️	⬇️	☐	<u>Pressure</u> : a forgalomnövekedés kiszolgálása, elősegítése (kapacitás és teherbíró-képesség növekedése) által okozott zaj és légszennyezés; <u>State</u> : területek (élőhelyek, ökológiai hálózat értékes elemeinek) elvesztése; levegő szennyezettségének növekedése; <u>Impact</u> : a településeken élőket érő zajterhelés és szennyezés csökkenése jelentkezhet, ugyanakkor a forgalom növekedése, a települések környéki élőhelyek, fajok elvesztését okozhatja; forgalomszervezés és mérséklés lehetősége; mobilitás erősödése tömegközlekedés és/vagy a gépkocsi használat növekedése	Közúti forgalom csökkentését elősegítő intézkedések bevezetése, ökológiai hálózat megőrzése, védelmi, hatásmérséklő intézkedések, vasúti összeköttetés fejlesztése és korszerűsítés
6.	2.3. Közlekedési módok összekapcsolása, gazdasági központok intermodalitásának és közlekedési infrastruktúrájának fejlesztése	-	⬇️	⬇️	⬇️	<u>Pressure</u> : a forgalomnövekedés kiszolgálása, elősegítése (kapacitás és teherbíró-képesség növekedése) által okozott zaj és légszennyezés; <u>State</u> : területek (élőhelyek, ökológiai hálózat értékes elemeinek) elvesztése; levegő szennyezettségének növekedése; <u>Impact</u> : a gazdasági és vállalkozói központok elérhetőségére koncentrálva, kiemelve a repülőterek földi megközelíthetőségének biztosítása	Közúti forgalom csökkentését elősegítő intézkedések bevezetése, ökológiai hálózat megőrzése, védelmi, hatásmérséklő intézkedések, repülőterek fejlesztése helyett vasútfejlesztés
7.	2.4. a városi és agglomerációs közösségi közlekedés fejlesztése	-	☐	☐	-	<u>Pressure</u> : a nagy tömegek szállítására alkalmas kötött pályás közlekedés fejlesztése csökkentheti a környezetterhelést, amennyiben kapcsolódó felszíni tömegközlekedési pontok kerülnek kialakításra, illetve forgalommérséklő intézkedések kerülnek bevezetésre a gépkocsiközlekedés csökkentésére. <u>State</u> : nem egyértelmű a környezeti állapot javulása, mivel a metró és az elővárosi vasútvonal fejlesztése önmagában, forgalomszervezés, és ösztönzők nélkül nem csökkenti a felszíni forgalmat.	Közúti forgalom csökkentését elősegítő intézkedések bevezetése, hatásmérséklő intézkedések, közlekedési technológia korszerűsítése, zaj és szennyezés csökkentése







	Beavatkozási csoport megnevezése	Beavatkozás típusa (Response)				Megjegyzés, magyarázat	Javaslatok
		Driving force	Pressure	State	Impact	A veszélyek és fejlesztési lehetőségek kiemelése, amelyek a fenntarthatósági célok érvényesítését befolyásolhatják	
8.	2.5. az áruszállítás, logisztika közlekedési infrastruktúrájának fejlesztése	-	⬇️	⬇️	⬇️	Pressure: a forgalomnövekedés kiszolgálása, elősegítése (kapacitás és teherbíró-képesség növekedése) által okozott zaj és légszennyezés; State: területek (élőhelyek, ökológiai hálózat értékes elemeinek) elvesztése; levegő szennyezettségének növekedése; Impact: a gazdasági és vállalkozói központok elérhetőségére koncentrálva, nemzetközi szállítási igények kielégítése.	Közúti forgalom csökkentését elősegítő intézkedések bevezetése, ökológiai hálózat megőrzése, védelmi, hatásmérséklő intézkedések, vasúti összeköttetés fejlesztése és korszerűsítés, barnamező előnyben részesítése
9.	3.1. a foglalkoztathatóság javítása	☐	-	-	☐	Driving Force: tudás és készségfejlesztés keretében a környezet és egészségtudatosság erősítésének lehetősége; a munkaadók képzésének lehetősége, foglalkoztatás fejlesztése a munkaadókat érintően Impact: a helyi szolgáltatások és a helyi munkapiaci lehetőségek bővítése mint lehetőség, roma lakosság munkapiacra történő bevezetése; kizárólag a piaci igényekhez alkalmazkodás, a szociális igények figyelembevétele nélkül	Helyi foglalkoztathatóság javítása, a helyi adottságokhoz illeszkedő foglalkoztatók előnyben részesítése; tudás és készségfejlesztés keretében a környezet és egészségtudatosság erősítése a munkavállalói és a munkaadói oldalon is; családbarát megközelítés fejlesztése
10.	3.2. alkalmazkodás javítása	☐	-	-	☐	Driving Force: tudás és készségfejlesztés keretében a környezet és egészségtudatosság erősítésének lehetősége; a munkaadók képzésének lehetősége, foglalkoztatás fejlesztése a munkaadókat érintően Impact: a helyi szolgáltatások és a helyi munkapiaci lehetőségek bővítése mint lehetőség, civil részvétel erősítése, roma lakosság munkapiacra történő bevezetése; kizárólag a piaci igényekhez alkalmazkodás, a szociális igények figyelembevétele nélkül	Helyi foglalkoztathatóság javítása, a helyi adottságokhoz illeszkedő foglalkoztatók előnyben részesítése; tudás és készségfejlesztés keretében a környezet és egészségtudatosság erősítése a munkavállalói és a munkaadói oldalon is, családbarát megközelítés fejlesztése


	Beavatkozási csoport megnevezése	Beavatkozás típusa (Response)				Megjegyzés, magyarázat	Javaslatok
		Driving force	Pressure	State	Impact	A veszélyek és fejlesztési lehetőségek kiemelése, amelyek a fenntarthatósági célok érvényesítését befolyásolhatják	
11.	3.3. minőségi oktatás és hozzáférés biztosítása mindenkinek	<input type="checkbox"/>	-	-	<input type="checkbox"/>	<u>Driving Force</u> : tudás és készségfejlesztés keretében a környezet és egészségtudatosság erősítésének lehetősége <u>Impact</u> : racionalizálás címén a helyi iskolák bezárásának veszélye;	Helyi adottságokra épülő, elérhető oktatás, tudás és készségfejlesztés keretében a környezet és egészségtudatosság erősítése
12.	3.4. A kutatás-fejlesztéshez és az innovációhoz szükséges humán erőforrások fejlesztése	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	-	<input type="checkbox"/>	<u>Driving Force</u> : tudás és készségfejlesztés keretében a környezet és egészségtudatosság erősítésének lehetősége; kutatói továbbképzések, kompetencia és tudásfejlesztés, integrált képzési és kutatási programok, amennyiben értékkorientáltak az FF irányban <u>Pressure</u> : területkímélő, energia- és anyagtakarékos megoldások előtérbe kerülésének lehetősége <u>Impact</u> : helyi szolgáltatók és egyéb vállalkozások bekapcsolása az innovációs fejlesztésekbe, helyi tudás és technológia transfer lehetősége	Tudás és készségfejlesztés keretében a környezet és egészségtudatosság erősítése; fenntarthatósági értékeket közvetítő kutatói továbbképzések, kompetencia és tudásfejlesztés, integrált képzési és kutatási programok; helyi tudás és technológiai transzfer
13.	3.5. Egészségmegőrzés és a társadalmi részvétel és befogadás erősítése	<input type="checkbox"/>	-	-		<u>Driving Force</u> : egészségtudatosság erősítése, megelőzés, környezet-egészségügyi szemléletű megközelítések előtérbehelyezése; generációs, közösségi és családi összetartás, összetartozás erősítése; konfliktuskezelési és megküzdési készségek fejlesztése <u>Impact</u> : gyermekek és kismamák egészségvédelme a megelőzésre koncentrálva; helyi adottságokra épülő ifjúsági szabadidő eltöltést, mozgást és összetartozást erősítő programok; közösségek, civil együttműködések fejlesztésének lehetősége	Lásd a megjegyzéseknél
14.	3.6. a humán infrastruktúra fejlesztése	-	<input type="checkbox"/>	-	<input type="checkbox"/>	<u>Pressure</u> : A mobilitás, közlekedési igények erősödése vagy csökkenése a távolabb vagy közelebb kerülő kulturális és egészségügyi intézmények elérése érdekében <u>Impact</u> : nagy szolgáltató egységek létrejötte mellett a helyi infrastruktúra esetleges elvesztése, leépülése	Helyi elérhetőség biztosítása, közlekedési szükségletek csökkentése, különböző szintű, de mindenhol elérő intézményi hálózat.



	Beavatkozási csoport megnevezése	Beavatkozás típusa (Response)				Megjegyzés, magyarázat	Javaslatok
		Driving force	Pressure	State	Impact	A veszélyek és fejlesztési lehetőségek kiemelése, amelyek a fenntarthatósági célok érvényesítését befolyásolhatják	
15.	4.1. Környezetfejlesztés		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<p><u>Driving Force:</u> A fenntartható termelési és fogyasztói szokások ösztönzése, szemléletformálás <u>Pressure:</u> A fogyasztási és termelési szokások változása nélkül a kiépítendő feldolgozó és tisztítói kapacitások a környezeti terhelések további erősödését okozhatják; a regionális feldolgozók és tisztítók megvalósítása jelentős környezeti terhelést okoz <u>State:</u> egyes területeken javulhat a környezeti elemek állapota (pl. víz, talaj) és az élőhelyek jellemzői <u>Impact:</u> egyes Natura 2000 területeken javulhat a fajok helyzete, az ökológiai hálózat egészét tekintve nem; a lakosságot és a vadon élő fajokat érő környezeti terhelésének jelentős része nem a prioritásban részben kezelésre kerülő problémákból adódik (pl. közlekedés, területhasználat)</p>	Civil szolgáltatások erősítése, fejlesztése, helyi szennytisztítási és hulladékfeldolgozási megoldások támogatása, fokozott és széles körű média megjelenés, szemléletformálás, hulladékegyeztetés és szennyezés megelőzés; ökológiai hálózat átfogó védelme
16.	4.2. környezetbarát energetikai fejlesztések	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	-	<input type="checkbox"/>	<p><u>Driving Force:</u> a megújuló energiaforrások használata felértékelődik; a biomassza termelés túlértékelése és veszélyeinek ismerete, ismertetése nélküli ösztönzése <u>Pressure:</u> fosszilis energiahordozók használatából kibocsátás csökkenés (bár a közlekedés tovább növelheti a kibocsátást); a biomassza és a szélenergia környezeti adottságokhoz illeszkedő/ azzal ellentétes kialakításának lehetősége <u>Impact:</u> iparszerű megközelítés térnyerése esetén fajok és élőhelyek elvesztése</p>	Energiatakarékosság ösztönzése, támogatása; adottságokhoz illeszkedő értékeket megőrző megújuló energia előállítás

	Beavatkozási csoport megnevezése	Beavatkozás típusa (Response)				Megjegyzés, magyarázat	Javaslatok
		Driving force	Pressure	State	Impact	A veszélyek és fejlesztési lehetőségek kiemelése, amelyek a fenntarthatósági célok érvényesítését befolyásolhatják	
17.	5.1 regionális gazdasági versenyképesség javítása, az innováció térbeli terjedésének erősítése, az üzleti infrastruktúra és a gazdasági hálózatok fejlesztése	-	<input type="checkbox"/>	-	<input type="checkbox"/>	<u>Pressure</u> : területkímélő, anyag- és energiatakarékos megoldások előnyben részesítése, közlekedési, szállítási igények minimalizálása; helyi adottságoknak leginkább megfelelő technológiák előnyben készítése; környezeti információkhoz való hozzáférés; <u>Impact</u> : település megtartó erejének növelése, munkahelyi egészségvédelem, barnamezős fejlesztések előtérbe helyezése, helyben előállított tőke kiáramlása a térségből	Helyi, regionális hálózatok és értékesítés fejlesztése; helyi tőkéből származó hasznok, jövedelem helyben maradása; lásd még a megjegyzéseket.
18.	5.2. a régiók turisztikai potenciáljának, szabadidő-gazdaságának hasznosítása, a természeti és kulturális örökség térségi megőrzése	-	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<u>Pressure</u> : területhasználat fokozott koncentrációja, egyúttal egyes természeti és kulturális örökségi elemek felértékelődése; közlekedés fokozódása, lehetőségek a közúti forgalom csökkentésére; <u>State</u> : természeti és kulturális örökség megőrzése, mint alapfeltétel, ugyanakkor a túlhasználat veszélye <u>Impact</u> : élőhelyek és fajok elvesztése/fennmaradása; hagyományos életmódhoz kötődő helyi kulturális értékek továbbélése, fejlődése; kiegészítő beavatkozásokkal a foglalkoztatottság, az életminőség javulása; helyi lakosság számára is gyalog elérhető rekreációs, zöldterületek biztosításának lehetősége; helyi kötődés erősítése/ helyben előállított tőke kiáramlása a térségből	Kulturális és természeti értékek megőrzése; biztosítékok a túlhasználat és a túlterhelés elkerülése érdekében; hagyományos életmódhoz kötődő helyi kulturális értékek továbbélése, fejlődése; kiegészítő beavatkozásokkal a foglalkoztatottság, az életminőség javulása; helyi lakosság számára is gyalog elérhető rekreációs, zöldterületek biztosításának lehetősége; helyi kötődés erősítése

	Beavatkozási csoport megnevezése	Beavatkozás típusa (Response)				Megjegyzés, magyarázat	Javaslatok
		Driving force	Pressure	State	Impact	A veszélyek és fejlesztési lehetőségek kiemelése, amelyek a fenntarthatósági célok érvényesítését befolyásolhatják	
19.	5.3. Települési infrastruktúra-fejlesztés (Urban-mintájú integrált településfejlesztési programok)	-				<p><u>Pressure:</u> fenntartható megoldások választása helyett, közúti forgalomnövekedés a településen, és zöldmezős beruházások veszélye a kerülő utak mentén <u>State:</u> épített és kulturális örökség elvesztésének veszélye a funkcióváltás és a modernizáció következtében; falusi, aprófalvas és tanyás térségek háttérbeszorulásának veszélye, további leszakadása <u>Impact:</u> fokozott vándorlás és ingázás veszélye a városok irányába; a falusi, tanyás térségi életforma és a közeli városi lét egymásra épülésének, összehangoltsága iránti igény kielégítetlensége</p>	Az épített és kulturális örökség megőrzése fejlődésének biztosítása; falusi, aprófalvas és tanyás térségek értékőrző fejlődésének biztosítása; zöldterületkialakítás, közlekedési igények csökkentése; a falusi, tanyás térségi életforma és a közeli városi lét egymásra épülésének, összehangolásának fejlesztése
20.	5.4. a térségi közlekedési infrastruktúra és a közösségi közlekedés fejlesztése a vidéki és periférikus térségek elérhetőségének javítása érdekében; térségi és helyi környezeti és megújuló energetikai fejlesztések	-				<p><u>Pressure:</u> közúti közlekedés fokozódásának veszélye; biomassza termesztés iparszerűvé válásával a helyi adottságok, táji értékek figyelmen kívül hagyása <u>State:</u> élőhelyek elvesztése, területhasználat intenzifikálódása, zöldmezős beruházások veszélye a települések körül <u>Impact:</u> fokozott ingázás veszélye, fajok eltűnésének veszélye</p>	Térségi vasúthálózat fejlesztése; barnamezős beruházások előtérbekerülése, energiatakarékosság ösztönzése, támogatása; adottságokhoz illetkő értékeket megőrző megújuló energia előállítás

	Beavatkozási csoport megnevezése	Beavatkozás típusa (Response)				Megjegyzés, magyarázat	Javaslatok
		Driving force	Pressure	State	Impact	A veszélyek és fejlesztési lehetőségek kiemelése, amelyek a fenntarthatósági célok érvényesítését befolyásolhatják	
21.	5.5. a humán és kulturális infrastruktúra térségi dimenzióinak fejlesztése, a közszolgáltatások hatékony és racionális térségi ellátásának biztosításához kapcsolódó infrastruktúra bővítése	-	-	-	<input type="checkbox"/>	Impact: városok megtartó erejének növelése a szolgáltatások javításával; falvak leszakadásának veszélye	Komplex, multifunkciós ellátó és egészségügyi és kulturális központok helyett, a helyi adottságokra épülő, helyi igények fejlesztését segítő és kielégítő beruházások.
22.	5.6. regionális integrált térségi programok és kiemelt térségi, tematikus integrált fejlesztések	?	?	?	?	Integrált és komplex programok az ÚMFT szintjén nem értékelhetők, mivel csak címek szerepelnek (nagy projektek között a Duna-Tisza közti Homokhátság fenntartható fejlesztése, illetve a komplex programok, zászlóshajó projektek)	Nyílt, részvételi alapú kiválasztási folyamat; fenntarthatósági elvek érvényesítése (horizontális politika érvényesítése)
23.	6.1. a közigazgatás megújítása		-	-	<input type="checkbox"/>	<u>Driving Force</u> : Civil részvétel jelentőségének növelése, nyilvánosság, minőségi jogalkotás, mint elvárás; szubszidiariás fokozódó érvényesülése; tudás és készségfejlesztés keretében a környezeti és egészségtudatosság, a fenntarthatósági ismeretek erősítésének lehetősége <u>Impact</u> : átláthatóság, kiszámíthatóság, szolgáltató és ellenőrző hatóság; hatósági kapacitások hatásosságot nem csökkentő mértékű kialakítása, szükség esetén fejlesztése (pl. ÁNTSZ és KöTeViFe); munkahelyi környezet és az ügyintézési helyzetek depressziót és stresszt okozó helyzeteinek mérsékléses.	Lásd a megjegyzéseket.

	Beavatkozási csoport megnevezése	Beavatkozás típusa (Response)				Megjegyzés, magyarázat	Javaslatok
		Driving force	Pressure	State	Impact	A veszélyek és fejlesztési lehetőségek kiemelése, amelyek a fenntarthatósági célok érvényesítését befolyásolhatják	
24.	6.2. a közszolgáltatások korszerűsítése	-	<input type="checkbox"/>	-	<input type="checkbox"/>	<u>Pressure</u> : környezeti terhelés csökkentése/ növelése a papírhasználat és a közlekedési szükségletek változásával, az egységes adtakezelés és területi koordináció következtében optimálisabb környezethasználat és körülmények közötti döntéshozatali lehetőségek <u>Impact</u> : a párbeszéd és civil bevonás, partnerség esetén országos, helyi szinteken megerősödő civil jelenlét lehetősége és a horizontális elvek érvényesítésének lehetősége, ügyfélkímélő eljárások helyi szintű terjedése / hozzáférési nehézségek miatt hátrányosabb csoportok, egyének kiszorulása, lemaradásának lehetősége	Lásd a megjegyzéseket.
25.	6.3. Az ÚMFT koordinációja és kommunikációja	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	-	-	<u>Driving Force</u> : szemléletformálás az eljárások, feltételek, ellenőrzések kommunikáció, fokozott médiajelenlét által, a fenntarthatósági értékek fokozott megjelenítésének lehetősége; kapacitásépítés, továbbképzések, kompetencia és tudásfejlesztés, amennyiben értékorientáltak az FF irányban; értékelések visszajelzése (folyamatos lehetőség az FF érvényesülésének nyomon követésére); <u>Pressure</u> : környezetbarát irodai működés kialakításával	Lásd a megjegyzéseket.

## **11. melléklet – UMFT-ra és 13 OP-ra készült stratégiai környezeti vizsgálat fenntarthatósági értékrendje**

Az alábbiakban egy olyan általános fenntarthatósági kritériumrendszert állítunk össze, amelyet az UMFT környezeti szempontú értékelése során kiindulópontnak, illetve mindenekelőtt figyelembeveendőnek tekintünk. Ezekben foglaljuk össze azokat a szempontokat, amelyek hosszú távú szem előtt tartása biztosíthatja környezetünk állapotának megfelelő, elfogadható változását. A fenntarthatósági alapelvek nem konkrét mutatószámokban fogalmazható meg, sokkal inkább a követendő irányokat, szemléletmódot, orientáló alapelveket, ellenőrzési kritériumokat jelenti.

Az összeállításban az alábbi dokumentumokat használtuk fel:

- Fenntartható Fejlődés Bizottság (2002): Nemzetközi együttműködés a fenntartható fejlődés jegyében és az Európai Unió Fenntartható Fejlődési Stratégiája
- Tombácz et al. (2003): Stratégiai környezeti vizsgálat a Regionális Operatív Program környezeti szempontú ex-ante értékelésének megalapozásához, 18-19. oldal.
- EU 6. Környezetvédelmi Akcióprogramja, amely négy területet emel ki
- Részletes Környezeti Fenntarthatósági Útmutató (segédlet) az EU támogatások felhasználásában résztvevők számára a fenntartható fejlődés horizontális elv érvényesítésére, különös tekintettel a környezetvédelmi szempontokra, KvVM, Budapest, 2004. február 2.
- Környezeti Fenntarthatósági Útmutató az EU támogatások pályázók és értékelők számára, NFH, 2005. április
- KIOP 2004 - Környezetvédelmi fenntarthatósági útmutató, 2005. április
- Fenntartható Fejlődés Stratégia, 2006. márciusi 1-jei változat.
- A 2003-2008 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programban (NKP-II) megfogalmazott elvek, melyek a következők (a dokumentum szerinti csoportosításban):
  - A környezetvédelemben mára már hagyományosnak tekintett alapelvek, például az elővigyázatosság, a megelőzés, a helyreállítás, a felelősség, az együttműködés, a tájékoztatás, a nyilvánosság és a „szennyező fizet” elv.
  - További olyan alapelvek, amelyek a fejlett világ környezetvédelmi gyakorlatában meghonosodtak: a megosztott felelősség, az átláthatóság biztosítása a tervezés, döntéshozatal finanszírozás, megvalósítás és ellenőrzés területén, kiszámíthatóság a finanszírozásban és a szabályozásban, számon kérhetőség, világos célok és mérhető teljesítmények, partnerség, szubszidiaritás, addicionalitás, többszörös hasznú intézkedések.

Mivel Magyarországnak nincs még elfogadott fenntartható fejlődés stratégiája, a tervezésben és a gyakorlatban elfogadott fenntarthatósági elvek és értékek csak a fenti dokumentumokból, illetve az azokat megalapozó koncepciókból, tervekben alakíthatók ki.

A **fenntartható fejlődés** célja, hogy a fejlődés oly módon valósuljon meg, hogy a környezeti, kulturális és természeti értékek védelme mellett biztosítsa a lakosság életminőségének fenntartását és javítását, az életminőség javulását eszközként szolgáló gazdaság számára alapot biztosító természeti és kulturális erőforrások harmonikus és kíméletes igénybevitelét, figyelembe véve a régiók sajátos adottságait, hagyományait, azokat helyben értékévé alakítva

A fenntartható fejlődés fogalmát a Bruntland-jelentés (Our common future, 1987) alapján kiegészítve fogalmazzuk meg, amely szerint *a fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely a jelen generációk mértéktartó igényeit úgy elégíti ki, hogy közben nem teszi lehetetlenné/megőrzi a jövő generációk teljesértékű élethez szükséges lehetőségeit.* Némiképp átfogalmazva ez azt jelenti, hogy leszármazottainknak is lehetővé tesszük legalább abban a jólétben (jól-létben<sup>95</sup>) való életet, amelyben mi is élhetünk. A gyakorlatban a gazdasági fejlődés olyan irányát jelöli ki, amely figyelembe veszi a környezet terhelhetőségét és olyan cselekvési irányokat jelöl meg, amelyek biztosítják a környezeti és társadalmi értékek maximális védelmét és a természeti erőforrások megőrzését. A fejlesztéseknek a társadalom egésze számára előnyösnek kell lennie. A fenntarthatóság értelmezése magában foglalja a társadalmi, a gazdasági és a környezeti fenntarthatóságot is. Mindhárom területnek megvannak a maga sajátos célterületei, azonban ezeket nem lehet a másik két terület rovására megvalósítani, csak azokkal összhangban.

A fentiek alapján a következő táblázatban foglaljuk össze a fenntarthatósági alapelvek – vizsgálat során alkalmazott – elveit.

<b>I. A természeti/ környezeti elemek fenntartható használata</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. A feltételeken megújuló környezeti elemek és rendszerek önszabályozó képességét megőrzése és állapotuk javítása.</li> <li>2. A megújuló erőforrások alkalmazásának előnyben részesítése.</li> <li>3. A Hulladék- és szennyeződésképződés megelőzése, minél alacsonyabb szinten tartása, a veszélyesség csökkentése és az eddig okozott károk felszámolása.</li> <li>4. A fejlesztések során létrehozott értékeknek egyensúlyban kell lenniük a felhasznált vagy feláldozott természeti értékek nagyságával.</li> <li>5. A területhasználat során a környezeti szempontból igénybe vehető területek nagyságát szigorú felső korlátnak kell tekinteni, azaz a fejlesztéseknél a terület- és környezetkímélő megoldásokat kell előnyben részesíteni.</li> <li>6. Az esetleges későbbi, hosszú távú károk bekövetkezésének elkerülése érdekében alkalmazni kell az ún. elővigyázatosság elvét.</li> </ol>
<b>II. A meglévő értékek hosszú távú fenntartása, megőrzése</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>7. A <i>biológiai sokféleség</i>, változatosság fennmaradásának biztosítása, újratermelődésének feltételeinek megőrzése.</li> <li>8. Biztosítani kell az <i>élettel, épített környezet</i> (építészeti és kulturális) értékeinek, valamint a <i>tájképi, tájhasználati</i> értékek fennmaradását.</li> </ol>
<b>III. A helyi közösségek fennmaradásának, az emberhez méltó</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>9. A helyi szinten kezelhető erőforrások, környezeti adottságok használata elsősorban a helyi közösségek hasznát szolgálja.</li> <li>10. Biztosítani kell a helyi kultúrák fejlődését, kialakulását, amelyek</li> </ol>

<sup>95</sup> A jól-lét fogalmát a jólétől az különbözteti meg, hogy míg a jólétet általában az anyagi jólétre értjük (GDP/fő), illetve némely alternatív fejlődési mutató esetén (ISEW, HDI, GPI) ennél valamivel szélesebb kört igyekszünk ennek kifejezésére beépíteni, addig a jól-lét sokkal tágabb fogalom, minden olyan területet felölel, amely az emberek valóságos helyzetét, jól-létét befolyásolja, gondolunk például a környezet állapotára, egészség (az ember testi-lelki egészét tekintve, lásd WHO), a társadalmi egyenlőségre/egyenlőtlenségre, a biztonságra, az emberhez méltó élethez való jog érvényesülésére, a demokrácia meglétére ... és még sorolhatnánk hosszasan.

<b>élet feltételeinek biztosítása</b>	biztosíthatják az emberek és a környezet harmonikus együttélését.
<b>IV. A technológiai haladás adta lehetőségek kiaknázása fenntartó szemlélettel</b>	11. A helyi közösségek és települések megtartó erejének növelése. 12. A fejlesztési döntések során a szubszidiaritás elvét kell érvényesíteni a szükséges információ, illetve az érintettek megfelelő részvételének biztosításával. 13. A fejlesztéseknek az anyag és energia intenzív termékek és technológiák körétől, az anyag és energia szegény, inkább tudás és kultúra alapú termelés és fogyasztás irányába kell mutatniuk. 14. A fenntarthatóság érvényesítését elősegítő technológiai fejlesztések. 15. Csak azokat a technológiai lehetőségeket szabad egy-egy területen alkalmazni, amely valóban megfelel az ottani természeti és társadalmi adottságoknak.
<b>V. A felelősség-teljes ember kiművelése</b>	16. A fejlesztések és más beavatkozások járuljanak hozzá, hogy a társadalom tagjaiban (érintettekben, ideértve a természetes és jogi személyeket valamint ezek közösségeit, csoportjait) a fenntarthatóság értékei, illetve a környezet iránt érzett felelősség tudatosuljon, és erkölcsi normává váljon. 17. A teljes értékű élet feltételeinek biztosítása az önismeret, a közösségi élet fejlődésének ösztönzése, egy a fenntarthatóságot, mint értéket is magába foglaló belső értékrend kialakulásának elősegítésével.
<b>VI. Esély-egyenlőség és területi egyenlőség</b>	18. A köz érdekét szolgáló információhoz, így a környezettudatos magatartás kialakulásához szükséges tudáshoz, oktatáshoz mindenki egyenlő eséllyel jusson hozzá. 19. A különböző helyzetben lévő személyek, és közösségek számára biztosítani kell a teljes értékű élet lehetőségét.
<b>VII. Jó kormányzás</b>	20. Törekedni kell a kistérségek közötti fejlettségi különbségek kiegyenlítésére. 21. Az igazgatás és a kormányzás során biztosítani kell, illetve elő kell segíteni a jogbiztonságot, átláthatóságot, jogkövetést, korrupció hiányát, szubszidiaritást, információhoz hozzáférést, részvételt, hatékonyságot, koherenciát, állampolgársági tudatosságot, elszámoltathatóságot
<b>VIII. Egészségmegőrzés, megelőzés, kezelés, egészségfejlesztés</b>	22. Egészségmegőrzés, megelőzés, kezelés, egészségfejlesztés, mentális-fizikai: élelmiszerbiztonság; minden oktatási szinten (szakma és képzés-specifikus); intézményműködtetés; kiszolgáltatottság és kontroll; egészségtudatosság kialakítása; környezet-egészségügyi, foglalkoztatási, munkaegészségügyi információ elérhetősége; megelőzés érvényesülése az intézményi rendszerben; jövő generáció egészségének megőrzése; hosszú és betegségtől mentes élet (születéskor várható egészséges élettartam); aktív öregség



## 12. melléklet –Táj és a tájérték fogalma

Tekintsük át először a hazai tájépítészek és az Európai Tájegyezmény által használt táj és tájérték fogalmakat, azzal a szellemmel, hogy vannak-e kapcsolódási pontokat az egyéni és közösségi értékrend és a táj, tájérték viszonyában.

Ha a hazai tájépítész szakma által használt tájfogalmakat<sup>96</sup> megvizsgáljuk, láthatjuk, hogy a táj meghatározása az emberi tevékenység hatását, az emberi tevékenység következtében kialakult jellemző vonásokat elemelik ki, hangsúlyozva a természet és a társadalom kölcsönhatását. Csemez és Möcsényi meghatározásai kiemelik a táj értékei közül, annak vizuális-esztétikai értékeit, nem említik viszont a táj természeti értékeit. Möcsényi kiemeli, hogy a táj a társadalom anyagi életfeltétele. Csemez meghatározásában, dinamikus szemléletet tükrözve, a természet és a társadalom kölcsönhatásaiban fejlődő területként határozza meg a tájat, mint összetett területi egységet.

A természetvédelmi törvényben szerepel a hazai jogrendszerben a táj törvényi meghatározása<sup>97</sup>, amely a tájat a konkrét tér jellegzetes részeként határozza meg, amely értékei közül a természeti értékek és rendszerek kerültek kiemelésre. A törvényi megfogalmazás a tájat, mint statikus rendszerként határozza meg, amelyet az ott fellelhető természeti rendszerek, kulturális jellegzetességek és az ember által létrehozott elemek határoznak meg.

Drexler tájat nem anyagi, hanem kizárólag gondolati képződménynek tekinti, mint „egy adott terület társadalmi és kulturális adottságaitól, illetve ezen adottságok változásaitól függő, egy szóval szocio-kulturális jelenségnek” értelmezi.<sup>98</sup> Cosgrove megközelítésében „a táj

<sup>96</sup> „A természet és a társadalom kölcsönhatásaiban fejlődő komplex területi egység. Tükrözi a természeti adottságokat, a társadalmi és gazdasági viszonyokat, ugyanakkor magas szintű vizuális-esztétikai értékek hordozója.” (Csemez A, 1996)

„A táj nem más, mint a természet és a társadalom kölcsönhatásainak ellentmondásos, ezért dialektikus egysége. A táj egyrészt a társadalom anyagi életfeltétele, másrészt magas rendű vizuális-esztétikai kvalitások hordozója. Ezért egyben az ember és természet kölcsönhatásainak tárgyasult – az ember alakította anyagi világban manifestálódott – története. A táj antroposzociocentrikus fogalom. A természet és társadalom olyan ellentétpár, mely kölcsönösen áthatja egymást, és megbonthatatlan egységet képez. Azaz a táj a társadalmi igényeknek megfelelően bioszférából nooszférává alakított, emberiesített természet, emberi környezet.” – írja Möcsényi 1968-ban.

<sup>97</sup> „A táj a földfelszín térben lehatárolható, jellegzetes felépítésű és sajátosságú része, a rá jellemző természeti értékekkel és természeti rendszerekkel, valamint az emberi kultúra jellegzetességeivel együtt, ahol kölcsönhatásban találhatók a természeti erők és a mesterséges (ember által létrehozott) környezeti elemek.” (1996. évi LIII. Törvény)

<sup>98</sup> A tájat „egy adott terület társadalmi és kulturális adottságaitól, illetve ezen adottságok változásaitól függő, egy szóval szocio-kulturális jelenségnek, nem anyagi, hanem kizárólag gondolati képződménynek értelmezem. Ez nem azt jelenti hogy a táj a környezetünk természetes és mesterséges elemeitől független, hanem, hogy ezektől kategóriálisan különböző dolog. A táj ugyanis a körülötte lévő természetes és mesterséges képződményeket

társadalmi termék”<sup>99</sup>, vagy Tuan által tovább fokozva „a táj az emberi értelem és érzelem konstrukciója”<sup>100</sup>.

Az Európai tájegyezmény megfogalmazásában „a táj az ember által érzékelt terület, amelynek jellege a természeti tényezők és/vagy az emberi tevékenységek hatása és kölcsönhatása eredményeként alakult ki”.<sup>101</sup> Láthatjuk, hogy az egyezmény definíciója értelmében a táj az emberek kulturális és társadalmi érzékenysége, értelmezése által meghatározott terület. Az emberek tájra vonatkozó érzékenységét és értelmezését rejtett vagy tudatosított értékrendje jelentős mértékben meghatározza.

A tájat követően nézzük meg, hogy a tájértékek és a táj minősítése kapcsán milyen megközelítéssel találkozunk a hazai és nemzetközi szabályozásban.

A tervezési és hatósági gyakorlatot szolgálni hivatott szabványban az egyedi tájérték az adott tájra jellemző természeti érték, képződmény, és az emberi tevékenységgel létrehozott tájalkotó elem, amelynek természeti, történelmi, kultúrtörténeti, tudományos vagy esztétikai szempontból a **társadalom számára jelentősége** van.<sup>102</sup> A meghatározás szerint a társadalom számára csak a felsorolt megkülönböztetett szempontok alapján fontos, „jelentőséggel bíró” tájalkotó elem képez értéket. A meghatározás feltételez egy létező társadalmi értékrendet, amely alapján a társadalom meghatározza, hogy fontos-e, jelentőse az adott tájalkotó elem.

A TÉKA<sup>103</sup> keretében bevezetett és használt tájérték több mint egyedi tájérték. Tájértéknek nevezzük mindazt, ami a helyi lakosok és a térségbe érkezők, valamint a szakmabeliek

---

*szemlélő ember által érzékelt és értelmezett látvány – nem más tehát, mint a szemlélő által definiált gondolat. Simmel után szabadon: A szemlélő saját maga hozza létre a tájat, a szemlélt környezeti részlet kiválasztásával és megkomponálásával. Gondolatban ugyanazt cselekszi, mint amit a tájképfestő tesz a vásznon (Simmel 1903). A fejünkben megszülető tájfogalom, amint az idézetből is következik, különböző formában újfent anyagi megjelenítést nyerhet. Gondoljunk itt például a történeti és korunkbeli térképekre, tervek, festményekre, tájleírásokra és tájképi kertekre, s azok időbeli változásaira. A mindenkori tájelfogásunk kifejezési formái elsősorban rólunk (társadalmunkról, kultúránkról stb.) és aktuális világfelfogásunkról árulkodnak. (Sallay – Drexler, 2009.)*

<sup>99</sup> Cosgrove, D. 1985, idézi Lóczy 2002.

<sup>100</sup> Tuan, Y.-F. 1979, idézi Lóczy D. 2002.

<sup>101</sup> Európai Táj Egyezmény 1. cikk

<sup>102</sup> MSZ 20381: 1999

<sup>103</sup> A Budapesti Corvinus Egyetem Tájépítészeti Karának irányításával létrehozott TÉKA (TájÉrtékKAtaszter) projekt 2009-2010 között valósult meg, partnerei a Norvég Élettudományi Egyetem, a Földmérési és Távérzékelési Intézet (FÖMI), a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium (KvVM), a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal (KÖH) valamint a Kulturális Örökségvédelmi Szakszolgálat (KÖSZ). Célja az egész országra kiterjedő on-line adatbázis létrehozása, mely országos szinten tartalmazza a turizmus alapját jelentő vonzerő tényezőket. A TÉKA adatbázis működése révén a döntéshozók, szakértők és a civilek számára különböző szinten hozzáférhetővé, megismerhetővé válnak a tájjal kapcsolatos kulturális és természeti értékek, növelve ezzel a helyi identitástudatot, a helyi környezet iránti felelősséget és elősegítve a helyi és regionális értékekre alapozott fejlesztéseket.

számára mindenkor meghatározza a táj pozitív jellegét (Sallay–Drexler 2009). A tájértékek magukban foglalják:

- az egyedi tájértékeket (szabvány alapján),
- a régészeti értékeket (régészetileg feltárt és kutatásra váró értékeket),
- a műemlékeket (országos és helyi jellegűeket is),
- a nem védett és a védett természeti értékeket (ex lege, országos védettségű, helyi védettségű értékek),
- a tájra jellemző, hagyományosan termesztett tájfajtaikat, művelési módokat, gazdálkodási ismereteket és
- azokat az objektumokat, területi kiterjedésű és helyhez köthető, de esetenként pontos földrajzi koordinátákkal nem rendelkező (esetleg csak gondolati képződmények – például legendák, mesék, hagyományok, szokásokat) értékeket, amelyek meghatározzák az adott hely egyediségét, karakterét.

„Táj minőségére vonatkozó célkitűzés” egy adott táj esetében arra vonatkozik, amikor az illetékes hatóságok megfogalmazzák a lakosságnak a környékbeli táj jellemzőire vonatkozó igényeit.<sup>104</sup>

Áttekintve a különböző meghatározásokat láthatjuk, hogy több ponton is találunk támpontot a táj és a társadalmi célok, érdekek és értékek kapcsolódásához. A tájjal foglalkozó szakmák kiváló eredményeket tudnak felmutatni szűkebb és tágabb szakterületükön. Kérdés viszont a társadalom számára mit jelent a táj, milyen értéket képvisel egy tájérték, hogyan vesz részt aktívan vagy támogatólag a lakosság, a helyi közösség a tájalakításban, vagy csak szűk csoportok érdekei mentén alakulnak át a tájaink. Milyen eszközök és keretek szükségesek ahhoz, hogy a táj és értékei a társadalom értékrendjében, gondolkodásába, mindennapjaiba előkelő helyet foglaljanak el és emellett még cselekvésre is sarkalja a táj, mint élettér fenntartásának biztosítására?

---

<sup>104</sup>Európai Táj Egyezmény 1 cikk „Landscape quality objective” means, for a specific landscape, the **formulation** by the competent public authorities of the **aspirations** of the public with regard to the landscape features of their surroundings.” – kiemelés a szerzőtől.

### 13. melléklet      Egészség, társadalmi és környezeti hatásvizsgálatok SWOT elemzése

#### EHV-Erősség

- *Széleskörű egyetértés* van ügyrendi szempontból az EHV-val kapcsolatban, pl. szűrés, hatóterület felmérése, hatások vizsgálata, javaslatok, értékelés, nyomon követés. Ez annak felismeréséhez vezetett, hogy az egyes lépések fejlesztése az egész eljárás hatékonyabbá válását eredményezi
- Egyedülálló, *széles körben alkalmazható*
- *Felmerülő igény arra, hogy az emberi egészség* KHV-k-nak vagy nagyobb léptékben SKV-k-nak is *részét képezze* -) környezeti, társadalmi és egészségügyi hatásvizsgálat (KTEHV)
- Egyre inkább jellemző, hogy nemzetközi cégek várják el, hogy az egészségügyi szempontok az általuk finanszírozott projektek vizsgálataiban megjelenjenek (pl. International Finance Corporation)
- Igény, hogy bizonyos speciális, meghatározott kategóriába tartozó előterjesztések esetében önállóan kell lefolytatni az EHV-t (bizonyos kiterjedés felett és speciális szektorokban)
- Törvényben rögzíteni az egészségügyi hatóságok jogát arra, hogy belátásuk szerint előírják EHV-k készítését
- Törvényessé tenni, hogy a potenciálisan érintett közösségek is kérelmezhessék, hogy az EHV az előterjesztések része legyen és bevonni őket a folyamatba
- Olyan szabályozások, és politikák megléte, amely segíti, támogatja az EHV működését, de nem teszi követeli meg (pl. WHO)
- A kormányzati politika egészségügyi szempontú átvilágítása
- Alkalmanként nem egészségügyi folyamatoknál is felhívni a figyelmet az egészségi vonatkozásokra (pl. Ausztrália „health lens” – kormányzatilag tájékoztatnak egyes szektorokat a tevékenységük lehetséges egészségügyi hatásairól)
- Át kell tekinteni a szempontokat, meghatározni a még elfogadható egészségügyi hatásokat, és az eljárással elérendő célokat

#### KHV-Erősség

- világszerte jól ismert, köszönhetően széleskörű használatának a fejlesztések törvényes ellenőrzésében,
- a döntéshozatal különböző szintjein egyre növekszik a használatának mértéke,
- jól kidolgozott háttérrel rendelkezik (mint IAlA), élénk az érdeklődés iránta
- a szakirodalom az utóbbi 10-20 évben kiforrottabbá vált, az egyes viták az alkalmazásának újabb lehetőségeit tárják fel

#### THV-Erősség

- a társadalmi hatásvizsgálatok gyakorlatát *erősíti a közösségi ügyek fontosságának* egyre nagyobb elismerése, valamint a folyamatosan növekvő számú szociális szakértő az intézmények, ügynökségek, kormányok és beruházók részéről
- a beruházások támogatói a döntéshozás segítésére és a szociális befektetések elősegítésére használják a vizsgálatot. A negatív hatások csökkentésével és a pozitív eredmények támogatásával szeretnék kiegyensúlyozni a költség-haszon arányt. Esteves és Vancly kidolgozta a közösségi fejlesztési szükségletek elemzése eszközt (SDNA), a közösségi fejlesztési alternatívák elemzésére. Segít összehangolni a társadalmi igényeket a térségi fejlesztési szempontokkal, konkretizálva a kockázatokat
- a THV alkalmazása közösségi befektetéseknél segíthet irányítani a potenciálisan ellentétes tendenciákat, úgy hogy *támogatja a helyi közösséget*, mialatt csökkenti a rövidtávú beruházásoktól való függést

#### EHV-Gyengeség

- *kihívást jelent* a hatások egyenlőtlen eloszlása, a *méltányosság kérdése*, a szűrés és a különféle hatások vizsgálata nehézségeket rejt (milyen csoportokat válasszunk és milyen alapon; kor, nem, szociális-gazdasági állapot?)
- sokszor a *szükséges információk, erőforrások is hiányoznak*
- az EHV készítésének gyakori indoka, hogy gazdaságilag jobban megéri megelőzni, mint nagyobb számlát fizetni később
- a vizsgálat gyakran nem hihető, mivel gyorsan letudandó feladatok közé tartozik
- Az IAlA konferencia műhelyén (2006-2007) elhangzott, hogy a jelentős beruházásokra végzendő integrált (környezeti-társadalmi-egészségi) vizsgálatok költségvetésének 10-20%-át lenne szükséges az egészségügyi hatásokra fordítani, nincs rá sok remény
- *egyre többen használják, de nem nagyon van rá példa, hogy a befolyásolná a döntéseket*

#### KHV-Gyengeség

- sok országban aggodnák a hatásvizsgálatok információinak szegényes/gyenge minősége miatt, problémákat okozhat intézményes ügyekben, alacsony szintű kötelezettségeket jelenthet stb.
- gyakran alaposan változtatni kell az intézményes eljárások eredményesség érdekében
- Túl nagy a rés a kutatás/szakirodalom és a gyakorlati alkalmazás között, ez gyakran tehetetlenséghez vezet

#### THV-Gyengeség

- *jelenleg kis szerepe van*, gyakran az ügyintézők, akik felelősek a megbízásokért és a hatásvizsgálatok elkészítéséért, *csekély szociális tapasztalattal rendelkeznek*, az erőforrások korlátozottak, ennek eredményeképpen jellemzően a THV-k minősége éppen csak az elfogadható minimum fölötti
- az információ időszerűsége kulcskérdés, a másodlagos információforrások gyorsan idejétmúlttá válnak és gyakran újabb kutatásokra van szükség
- módszertani szempontok, mint megbízhatóság, érvényesség, fontosság általában gyengék a THV-k-ban az analízis gyakran nem határozza meg a hasznok és hatások térbeli, időbeli és részvételi eloszlását, a környezeti, egészségügyi és társadalmi ügyekbe való integrálódás esetén az eredmény felszínes
- nem tesz eleget a közösségi részvétellel kapcsolatos elvárásoknak, nem tanácskozás útján születik meg, jobb esetben járulékos projektfejlesztésként, rosszabb esetben gyenge próbálkozásként jelenik meg a beruházás legitimációja során
- néhol a közösségi konzultáció fásultsághoz vezethet, főleg összetett fejlesztéseknél és ahol a résztvevők nem eléggé érdekeltek
- egyelőre a beszámolók nyilvános elérhetősége is problémás, főleg online tárhelyek hiányában
- a kumulatív társadalmi hatások nagyobb figyelmet érdemelnek projekt szinten és stratégiai vizsgálatokban is

#### EHV-Lehetőség

- a befektetők vonakodnak olyan változtatásokat végrehajtani, amelyekkel csupán feltételezett, bizonytalan káros hatásokat kerülnek ki, számszerű, pontos eredményeket várnának, a vizsgálat készítőinek ezért jól megalapozott, átlátható módon kell előre jelezniük és indokolniuk a hatásokat
- sokszor az alternatív megoldásoknak az idő és a meghatározott hely is határt szab, de lehetőség van fejleszteni az eljárást, nagyobb hangsúlyt fektetve az alternatívákra
- több példa született a *közösség által felügyelt EHV*-ra Kanadában, Indiában, Ausztráliában, Thaiföldön, ezekben az esetekben teljesen új megközelítést kap a döntéshozásban játszott szerepe az EVH körüli viták általában a különféle eredetet, használatot, célokat tükrözik, de a lényeg a rugalmasság, (pl. előnyös lehet egyéb hatásvizsgálatokhoz való integrálása)

#### KHV-Lehetőség

- biztató azonban a khv-k elfogadottsága a kormányzatok és kulcszereplők körében
- a fontossága egyre inkább nőni fog, amint fokozatosan beigazolódik a környezetre gyakorolt hatások súlya (pl. klímaváltozás)
- el kell távolodni az engedélyezési fázistól és *egyre közelebb kell kerülni a kritikus döntéshozási szinthez*. A cél, hogy a khv-t integráljuk a beruházások tervébe, ne csupán az utolsó lépés legyen megvalósítás előtt, ez lehetővé tenné a hatásvizsgálók hatékonyabb munkáját.

#### THV-Lehetőség

- (a szűrés jobb elvégzésére, az erőforrások meghatározására kell helyezni a hangsúlyt, így biztosítva, hogy a vizsgálat kellő mélységben a lényegi kérdéseket illetően létrejöhessen
- a szabályozás segíthet jobban lehatárolni a követelményeket a THV-ra és KHV-ra vonatkozóan)
- a *szabad, előzetes és hiteles jóváhagyás fogalmának* egyre növekvő elfogadottsága – kulcs-alapelv a nemzetközi jogtudományban, amely a bennszülött emberekkel kapcsolatos. Lényege hogy a közösségnek, amely használja vagy birtokolja a területet, joga van a tervezett beruházást jóváhagyni (elutasítani – nincs definiálva IFC által-) ellentmondás-látszólagos hatalom). Az alapelv célja, hogy a THV ne legyen alárendelve a környezeti hatásvizsgálatnak, fenti elv érvényesülése esetén előnyös megállapodások születhetnek.
- *az emberi jogokra irányuló nagyobb figyelem*
- *a társadalmi teljesítmény szabványok fejlődése*
- *a társadalmi teljesítmény irányítás az ellátási láncban*
- *erőforrás-kitermelő projektek jobb irányítása*
- *a helyi részvétel elvárásainak növekedése* – a helyi közösségek haszna attól függ, mennyire képesek kihasználni a lehetőségeket, és mennyire tudnak beilleszkedni egy beruházás körforgásába

#### EHV-Veszély

- a kormányzati egészségügyi szervek jelenleg inkább szokatlan tevékenységnek tekintik az EHV-t mint központi lehetőségnek, az *egészségügyi szektor a világon mindenütt energiáit a fertőzések elleni küzdelemnek, és szolgáltatásoknak szenteli, és nincs kapcsolatban a többi területtel*. Tehát nincs jelen, amikor útépités zajlik, bányát engedélyeznek, vagy oktatási tervet reformálnak
- szükség van a párbeszédre, a hatékonyság alapfeltétele a jövőben

#### KHV-Veszély

- a kormányok munkahely és gazdasági növekedés biztosításáért új beruházásokat szorgalmaznak, *próbálják felyorsítani a döntéshozást*, így gyengül a khv-k és skv-k határfoka
- egy olyan rendszerben ahol leginkább a *beruházások anyagi életképessége számít*, vérszesen lecsökken a hatásvizsgálatok befolyása a döntéshozásban

#### THV-Veszély

- Túláságosan nagy bizalom és várakozás az THV-val szemben

## 14. melléklet    **Stratégiai környezeti hatásvizsgálatok, policy hatásvizsgálatok és a fenntarthatósági hatásvizsgálatok SWOT elemzése**

### **FHV-Erősség:**

- különféleképpen kapcsolódik be mindegyik jogrendszerbe, erősség, mert tudatosítja az összefüggéseket, különféle nézőpontokat
- holisztikus szemlélet, csökkentheti a kompromisszumok szükségességét
- határozott növekedés tapasztalható a tudományos szereplők érdeklődésében a témát illetően, elméleti és gyakorlati oldalról is tükrözi a lelkesedést, a gyakorlat fejlesztésére irányuló akaratot
- sokféle változatban jelenik meg

### **SKV-Erősség:**

- egyre inkább hatással van a tervek, programok és politikák tartalmára
- egyre integráltabban jelenik meg a tervezési folyamatokban
- jelentős mértékben növelte a környezeti tudatosságot a döntéshozatali folyamatokban
- jelentősen hozzájárult, járul az átláthatóbb folyamatok, eljárások kialakításához
- széles körben elterjedt alkalmazás, hatalmas szakirodalommal és szakértői tábormal
- hozzájárul a részvételre képesítéshez (capacity building)
- sokféle megoldás és változat alakult ki

### **PHV-Erősség**

- az policy (eljárási) vizsgálatok kutatói jó helyzetben vannak ahhoz, hogy *formálják az új fejlesztéseket*

### **FHV-Gyengeség**

- a fenntarthatóság előírásai gyengeségként jelenhetnek meg, mivel költséges bevonó stratégiákra van szükség, hogy a többféle nézőpont elve érvényesülhessen
- ritkán számolnak hosszú távú hatásokkal, ezért a generációk közötti méltányosság gyengén érvényesül
- eredmények nyomon követésének és a gyakorlati oktatás hiánya

### **SKV-Gyengeség**

- Az SKV kapacitások gyakran nem elegendőek a folyamatok befolyásolására, hatásköre korlátozott
- Rendszerszintű problémák kezelésére nem alkalmas eszköz

### **PHV-Gyengeség**

- a vizsgálat megfelelő eszközeinek hiánya vagy azok ritka használata, (mások szerint viszont feleslegesek lennének az eszközök, mivel azokat nem lehet közvetlenül átültetni az eljárásba)
- az eljárás vizsgálat hatékonyságának fő kerékkötője a megfontoltság hiánya
- *rés van a célok és a mindennapi alkalmazás között* (mások szerint ez azt mutatja, hogy a vizsgálat csak szimbolikus tevékenység és mozgatója a versengés)

### **FHV-Lehetőség**

- a fenntarthatóság kereteinek kiterjedése/fejlődése, a társadalmi-ökoszisztéma rugalmassága révén
- a „kölcson ügynökségek” vizsgálati módszereket dolgoznak ki az általuk finanszírozott projektekhez, átfogó kimutatásokat készítenek a tanulmányokkal kapcsolatos elvárásokról. Egyre növekszik az efféle ügynökségek környezeti és társadalmi haszna

### **SKV-Lehetőség**

- továbbberősödő integráció a döntéshozatali és tervezési folyamatokba
- Policy SKV kifejlődése a SKV protokoll alapján
- A globális kihívásokkal szemben segít figyelembe venni a környezeti korlátokat, a ökoszisztéma szolgáltatások és a klímaváltozás kérdéskörét
- Stratégiai központú SKV segít kialakítani a jó kormányzás kereteit

### **PHV-Lehetőség**

- egyesek úgy vélik, hogy a nemzetközi intézetek elősegítik az eljárások vizsgálatának globális elterjedését (mások szerint se nem jó, se nem rossz)
- szükség lenne jövőbeli tennivalók jegyzékére, hogy kapcsolatot teremtsen a vizsgálati módszerek, eszközök, végrehajtás és a tanulás és vizsgálati eljárás között

### **FHV-Veszély**

- gazdasági válság miatt forráshiányra hivatkozva csökkenő alkalmazás
- a fenntarthatósági tanulmány szimbolikus, a valódi problémákat elfedő eljárásaként való használata

### **SKV-Veszély**

- Az SKV-val kapcsolatban tisztázatlan célok és nem el nem ismert szerep
- Túlságosan nagy bizalom és várakozás az SKV-val szemben
- gazdasági válság miatt forráshiányra hivatkozva csökkenő alkalmazás

### **PHV-Veszély**

- Az PHV-val kapcsolatban tisztázatlan célok és nem el nem ismert szerep
- gazdasági válság miatt forráshiányra hivatkozva csökkenő alkalmazás

## **15. melléklet – Nemzetközi, minden EU tagállamot érintő kérdőíves kutatásom kérdőíve**

(Budapest, 2006. május 29-30.)

### **Questionnaire**

#### **for Strategic Environmental Assessment (SEA) Follow Up practice and regulation during the regional, town and country land use planning**

A SEA follow up-al kapcsolatos tevékenységek köre alapvetően két szakasza bontható:

1. A *SEA végzése* során follow up intézkedések a vizsgált tervbe és programba történő beépítésének, integrálásának folyamata. Ebben a szakaszban a fő cél, hogy azok az intézkedések, program elemek beépüljenek a programba, tervbe, amelyek segítik a környezeti szempontok érvényesítését a megvalósítás során.
2. A második szakasz a program, terv megvalósítási szakasza. Ebben a fázisban a programba beépített környezeti szempontú monitoring megvalósítása, a programot követő döntéshozatali folyamatokra vonatkozó tartalmi és eljárási garanciák biztosítása, előre jelzett intézményi feltételek és működés figyelemmel kísérése a környezeti integráció érvényesítése érdekében.

Alapvető kérdés tehát, hogy a SEA következtében beépülnek-e, ha igen milyen eljárások keretében a követő intézkedések (follow up) szempontjai a programok, tervek dokumentációiba, valamint a tervezés során hozott döntésekben érvényesülnek-e? (Ez utóbbi azért fontos, mert lehet, hogy több follow up intézkedés is nem a program, terv dokumentációjában jelenik meg, hanem máshol.)

Másik alapvető kérdés, hogy a program, terv megvalósítása során, fogantatásra kerülnek-e megfelelő környezeti érdekérvényesítést, integrációt segítő követő intézkedések (follow up), mint például a további tervezési és eljárási szinteken a SEA által előre jelzett értékelések, vizsgálatok, konzultációk, részvételi elvárások.

---

#### **Strategic Environmental Assessment (SEA) Follow Up practice and regulation during the regional, town and country land use planning**

The information derived from this questionnaire will be used in an ongoing research project on the assist to strengthen the SEA follow up practice. Evaluation of the responses gathered in the questionnaire will be discussed on the workshop.

We thank you for your collaboration!

Név: .....

Foglalkozás, beosztás: .....

Ország: ..... E-mail: .....

1. Van SEA-kötelezettség a land use, town and country tervezés során?

Nincs

Van

2. A SEA része a tervdokumentációnak és a tervezési, egyeztetési eljárásnak?

Igen

Nem

3. Van az SEA végzőire vonatkozó elvárás, előírás, akkreditációs, minősítési kötelezettség, mechanizmus?

Nincs

Van

Az előírás rövid összefoglalása (és a leírása vagy a vonatkozó dokumentáció csatolása):

.....  
.....  
.....  
.....

4. Általában milyen felkészültségűek a KV készítői?

Jellemző végzettség: .....

Csoport            vagy            egyén

Önálló            vagy    része a tervezői csoportnak            vagy            maga a tervező

Milyen szakmai összetételűek a KV-t végző csoportok?

.....  
.....

5. Elfogadásra kerül a SEA jelentése?

Nem kell elfogadni

A tervvel együtt fogadják el

Külön fogadják el

Egyéb:

.....

.....

6. Hogyan kerül figyelembevételre a SEA?

Tervezés során

Elfogadáskor

Megvalósításkor

Egyéb

.....

.....

.....

7. Hogyan kapcsolódik az SEA a tervezési folyamathoz?

.....

.....

.....

Melyek a fő lépések, ahol kapcsolódik?

.....

.....

.....

8. Milyen folyamat keretében fogadják el? Írja le az elfogadási folyamat lépéseit:

.....

.....

.....

9. Kik az SEA-t véleményező szervek?

Nincs előírás

Ugyanazok, akik a tervben

Eltérnek a tervet, programot véleményezőktől

Sorolja fel:

.....

.....

.....

10. Mi a környezeti értékelés további sorsa? Hol és milyen formában kerül dokumentálásra (elektronikus, nyomtatott formában stb.)? Hol hozzáférhető a későbbiekben?



.....  
.....  
.....  
11. Ki a felelős a tervhez végrehajtásához kapcsolódó SEA-ban meghatározott intézkedések megvalósításáért, ellenőrzéséért?

.....  
.....  
.....  
12. Későbbi termódosítások, további tervek készítése során kell- e használni? Hogyan kerülnek elő a későbbi fázisokban az KV szempontjai? Van-e ezzel kapcsolatos tervhierarchia?

.....  
.....  
.....  
13. A végrehajtók, résztvevők számára (hivatalok, NGO-k, önkormányzatok stb.) vannak-e felkészítések, segédanyagok, tanácsadás, információs szolgálat stb.

nincs

van (tervezés, kialakítás alatt)

Az dokumentumok Összefoglaló jellegű bemutatásuk (lehetőség szerint csatolásuk vagy elektronikus formában való elérhetőség megjelölése):

.....  
.....  
.....  
14. A terv módosításainak szabályai az KV vonatkozásában? Szabályok összefoglalása, főbb lépésekkel:

.....  
.....  
.....  
15. A jogi szabályozás milyen jellegű follow up intézkedések meghatározását várja el a vizsgálat végzőitől.

Környezeti monitoring (környezeti hatások nyomon követése és értékelése). Foglalja össze:

.....  
.....  
.....  
Eljárási típusú intézkedések. Foglalja össze:

.....  
.....  
.....  
Későbbi lépésekben (tervezés, végrehajtás) szükséges tartalmi elemek. Foglalja össze az előírásokat:

.....  
.....  
.....  
Egyéb. Foglalja össze:  
.....  
.....  
.....

16. A follow up intézkedései a vizsgált tervbe beépülnek-e, ha igen, hogyan? Van-e erre kötelezettség (csatolja vagy foglalja össze tartalmát)?  
.....  
.....  
.....

17. Mutassa be a végrehajtás ellenőrzési lehetőségeit?  
.....  
.....  
.....

18. A follow up intézkedések milyen eljárásokban érvényesíthetők?

Hatósági, engedélyezési eljárások:

Építési

Területrendezési, fejlesztési

Vízgazdálkodási

Környezetvédelmi

Erdészeti

Mezőgazdasági

Infrastruktúrafejlesztési

Egyéb.....  
.....

Menedzsment jellegű eljárások:

Önkormányzati (EMAS stb.)

Vállalati (ISO stb.)

Egyéb.....  
.....

19. Van-e a tervre/programra vonatkozóan visszacsatolási / módosítási kötelezettség, ha a megvalósítás során környezeti problémák merülnek fel?  
.....  
.....  
.....

20. Használják a GIS technológiákat a SEA és a follow up intézkedések folyamán?

Nem

Igen, a következő módon és lépéseknél:  
.....  
.....  
.....

21. Milyen információs és technikai hiányosságok akadályozzák a follow up intézkedések meghatározását és kivitelezését?

.....  
.....  
.....

22. A társadalmi részvétel (PP) milyen formában érvényesül a follow up intézkedésekben?

Nincs

Van, az alábbi szakaszokban, formában:

.....  
.....  
.....

23. Miben látja a nemzetközi együttműködés lehetőségeit?

.....  
.....  
.....

24. Milyen területeken kívánják fejleszteni az országuk SKV a follow up gyakorlatát, szabályozását?

.....  
.....  
.....

We thank you for your collaboration

Mrs Edina Dancsok Fóris

Mr dr. Zsolt Szilvácsku

Contact details:

Mrs Edina Dancsok Fóris  
*Head of Section of Impact Assessment*  
*Ministry of Environment*  
*and Water*

Mr dr. Zsolt Szilvácsku  
SEA/EIA expert, project leader  
*VitaRegnat Consulting*

## **16. melléklet – A hazai skv gyakorlat elemzése műhelymunka keretében**

### **Irányadó kérdések a fókuszcsoportos munkához**

/Budapest, 2008. október 7. – Környezetvédelmi, vízügyi és természetvédelmi felügyelőségi munkatársak számára tartott műhely, interjúkkal és kérdőívezéssel előkészítve a települési stratégiai környezeti vizsgálatának/

- Milyen jogértelmezési és jogalkalmazási problémák és megoldások merültek fel a települési környezeti vizsgálatokkal kapcsolatosan?
- Mi akadályozza a környezeti vizsgálat különböző szereplőit (önkormányzat, hatóságok, véleményező szervezetek, vizsgálatot végzők), abban, hogy a települési környezeti vizsgálatok érdemben, megfelelő színvonalon megvalósulhassanak?
- A felügyelőség rendelkezik-e azokkal a szükséges kompetenciákkal és kapacitásokkal, amelyek a települési környezeti vizsgálat folyamatában való részvételhez szükségesek? Hogyan látják a saját felügyelőségük működése, belső egyeztetési rendszere, dokumentációs és informatikai rendszere hogyan befolyásolja a hatékony részvételt a környezeti vizsgálatok folyamatában? Miben látják a felügyelőségek és a főfelügyelőség együttműködési lehetőségeit a környezeti vizsgálatok vonatkozásában?
- Milyen módszertani problémákat tapasztaltak a környezeti vizsgálatokhoz kapcsolódóan? (Beleértve a vizsgálat, az információfeldolgozás, az egyeztetési, tájékoztatási módszertani eszközöket is.)
- Miben látják a KHV és az SKV főbb kapcsolódási lehetőségeit a gyakorlatuk során?

### **A fókuszcsoportos műhely eredményeinek összefoglalása**

A következő pontokban felsoroljuk azokat a megállapításokat, amelyek a műhelymunka során megfogalmazódtak a résztvevőkben. Fontos hangsúlyozni, hogy a fejlesztési megoldások kidolgozásához további munkára van szükség, amelyhez az alábbi megállapítások, megállapítások fontos kiindulási elemek lehetnek.

Öt csoportban, az SKV öt főb szakaszához igazodva gyűjtötték össze a résztvevők a meglátásaikat, tapasztalataikat, javaslataikat, amelyek az idő rövidsége miatt nem teljes körűek, azonban további fórumokon, műhelyek keretében az egyes témakörök mindenképpen továbbgondolásra és finomításra érdemesek.

## 1. Tájékoztatás

Pozitív tapasztalatok:

- tervezői csoport megfelelő, kiemelkedő
- előzetes egyeztetések, néhány tervező céggel, önkormányzattal jó munkakapcsolat alakult ki,
- társhatóságok együttműködése jó (pl. Területi Főépítési Iroda, Kulturális Örökségvédelem)
- környezetbarát tervezők elősegítik az SKV folyamat mielőbbi elindulását
- ismeret bővülése,
- gyors átvilágítás (miért nem jelentős a beavatkozás, miért nem kell a KV
- a településrendezési tervek, ill. módosításukra vonatkozó dokumentumok már az elkészített környezeti vizsgálattal kiegészítve gyorsítja a véleményezési eljárást
- a TRT módosításkor a környezeti/természeti szempontok lokális megjelenésekor is indítható SKV
- megfelelő tájékozódás, előkészítés után optimális határidőn belül megvalósuló projekt az SKV-nak köszönhetően,
- környezetvédelmi munkarész a jogszabály előtt is mindig volt (bár ezen a szinten nem hajlandók túllépni)

Negatív tapasztalatok:

- mindenkinek „nyűg”,
- pénzkidobásnak tekinti sok önkormányzat,
- szellemiség, szemléleti ismeretek és tájékozottság hiánya,
- értelmezési nehézségek,
- a leggyengébb láncszem az önkormányzat
- megbízók a tervezés indításkor ritkán indítanak önként SKV-t (az előzetes TRT véleményezési eljárásban kell felhívni a figyelmet a kötelező esetre)
- hiányos tájékozódás okozta eljárási problémák (településrendezési tervek, EKV eljárások elhúzódása)
- nem tudni, hogy SKV-s terv beérkezik-e hozzánk, nehéz kinyomozni. Sokszor beérkezik a terv és az SKV de az utolsó pillanatban (túl rövid határidővel) túl későn veszik fel a kapcsolatot
- nincsenek tisztában az SKV folyamattal, és az egye lépések jelentőségével,
- másodfokú jellegű ügynél tapasztaltam a tájékozódás témakörben: „nem szükséges SKV, majd úgyis lesz több KHV abból a tervből” – jogértelmezési probléma
- tájékoztatás szűkszavú, szegényes (sokszor az önkormányzat sincs tudatában a téma súlyának)
- pénzhány (önkorm.) az önkormányzat „simlizni” kényszerül, emberhiány (KTVF), nincs idő részletekbe menni

- jelentős probléma hozzáértő szakemberek hiánya és a kapacitási problémák az önkormányzati és a felügyelőségi oldalon is
- fogalomzavar SKV? KHV? (főleg kisebb önkormányzatok estében)
- Mi az első? KHV? SKV? (pl. rend. Vagy terv mód KHV)
- KHV és SKV párhuzamosság
- KHV – SKV/KV kapcsolata nem tisztázott
- OKTVF gyakorlatában megyei területrendezési tervek fordulnak elő, tapasztalat szerint nem foglalkoznak az SKV-val
- Jogértelmezés: általában nehezen különítik el az SKV-t a KHV-től
- Az információ hiánya, a tájékoztatatlanság alapvető akadály
- felügyelőségek OKTVF együttműködés megyei tervek véleményezésekor ismerni kellene a települési terveket és fordítva
- Sokszor keverik a 314-est a 2/2005-tel, nem ismerik a jogszabályt
- Különbő jogszabályozások lehatárolásai nem pontosak, pl. Natura 2000. Bizonyos fogalmak nem egyértelműek, nem használhatóak, nincs összhang a jogszabályok között (TSZT, PSZKT stb)
- Ahol KHV szükséges (314/2005) korm.rend. szerint ott az SKV fontosságát nem mérik fel minden esetben
- Adatok hiánya (beszerzésük nehéz a tervezők számára)
- Tervelőzmények nem ismertek a résztvevők számára
- Ki dönti el, hogy a hatás jelentős-e (KTVF, terv előkészítője?)
- Jogszabályi határidők nem konzekvensek
- Jogszabályt nem ismerik az önkormányzatok (2/2005. Korm.rend)
- Önkormányzati határidők nem illeszkednek a rendelethez
- Tervezői jogosultság kérdése – terv minősége
- (ügyfelek számára) nem mindig egyértelmű, hogy a 2/2005. 4. sz. tartalmi követelményei közül adott esetben miket kell figyelembe venni, kissé bonyolult

#### Javaslatok:

- (1) Belső és külső információs rendszer fejlesztése (KIR, TIR, államigazgatási szervezetek közötti) – költségvetés, jogszabályi háttér, személyi, tárgyi feltételek
- (2) egyértelmű, differenciált és harmonizált jogszabályi háttér – jogszabály korszerűsítés (országos, helyi szinten)
- (3) a jogszabály 2. sz. mellékletében szereplő általánosnál részletesebb követelmények is szerepelek, a jelentős hatás eldöntésének előkészítésére
- (4) települési és kistérségi hivatalfejlesztés
- (5) hatékony, naprakész tájékoztatás minden szinten (minden érintettnek szóló tájékoztatás)

## 2. SKV tartalom

A folyamat illesztése:

- a településrendezési terv készítése és elfogadása során meghozott döntések megalapozására szolgáljon. Az előzetes tájékoztatásban már véleményeztetésre rendelkezésre álljon,
- EV vagy KHV folyamatban, illetve lezárult és azzal párhuzamos a Trt mód. Legyen mentesíthető a KHV alól

- a tervezői felelősség erősítése az SKV szükségesség megítélésében, Trt szerződés rész, tartalma legyen
- az ÉTV 3. bek. előtt záruljon le a környezeti értékelés
- a fejlesztési koncepció és az SKV tartalmi ellentmondásai,
- beruházói szándék konkrét (idő-pénz), jelentős fejlesztések (314/2005. Korm.rend)
- rendezési terv módosítása szükséges SKV – duplikált vizsgálat (idő-pénz) – 314/2005
- környezeti értékelés benyújtása és megállapítása annak, hogy nincs jelentős hatás – monitoringot, követő intézkedéseket nem írnak elő
- nem ismeretes a „sokféle tanulmány” közötti különbség (pl. területrendezési HV-SKV-KHV)
- tervezéskor csak „becsült” hatások vannak – nagy a bizonytalanság (a hatás tényleges nagysága nem, csak a jellege meghatározható)
- a KÖFE „helyismerettel” nem rendelkezik – túl általános véleményt ad
- KHV és SKV nem hasonló tematikájú (KHV egy fejlesztés hatásait vizsgálja az SKV egy konkrét fejlesztést nem tud vizsgálni) más a tervezettség, részletezettség szint,
- Nincs alternatíva vizsgálat.

#### Tartalmi lehatárolás:

- a település teljes területére megtartva a kötelező tematika. A módosítás esetén legyen lehetőség a szűkített tematika alkalmazására. Egy adott témára korlátozva. A várható hatások megadása – szűkített tartalom is.
- A tematika tervezetnek legyen része a vizsgálatához felhasználni kívánt adatforrásokra, információbázisokra.
- Túl nagy a környezeti értékelés a többi munkarészhez képest, ezért ellenérzést szül a tervezőkben (=integráció hiánya a dokumentációban)
- Környezeti alapállapot értékelésként kezelik a környezeti értékelést
- Elmarad a módosítások várható hatásainak vizsgálata
- Tematika túl jogszabályszerű, nem speciálisan illeszkedő az adott tervhez
- Hatások felsorolása hiányos
- Hatások értékelése nem reális
- Változatok kidolgozására általában nem kerül sor
- SKV tartalom tematika gyakorlatilag = 4.sz. melléklet (az esetek nagy számában), várható hatások hiányosak
- A társszervek, érintettek passzivitása a tematikát illetően
- A TRT tervezése javában folyik
- KÉ nem igazán alátámasztó munkarész, mert a képviselőtestület elé kerül – két helye a tervdokumentációban kérdéses
- Önkormányzati hatáskör miatt az érintettség meghatározása, illetve kiterjesztése a közigazgatási határon kívülre nehézkes,
- A jogszabály sok önkormányzat számára ugyan nem ismeretlen, de nem fordítanak figyelmet a jogszabály által előírt kötelezettségekre – igényelnének az érintettek, tervezők szempontrendszer a várható hatás jelentőségének megítélésére. Előzetes véleménykérés/ tájékoztatás elmarad vagy nem egyértelmű. Nem megfelelő tartalommal készül a környezeti értékelés. A tervező vagy az alvállalkozója készíti a környezeti vizsgálatot, így ritkán derülhet fény a várható kedvezőtlen környezeti hatásokra
- Jó ha a hatóságnál van koordináló személy

- Fejlesztési koncepció részletes kidolgozása után a tartalom és az érintett szereplők jó meghatározása,
- Településtervezésben nem kérdés, hogy ki készíthet környezeti értékelést tájtervezési, környezetalakítási, zöldfelületrendezési munkarészek tervezője azonos a KV végzőjével (visszacsatolás jobban ment)

Szereplők beazonosítása:

- nem felügyelői hatáskörbe tartozó ügy esetén kapcsolatfelvétel a társszervekkel. Ha az SKV az önkormányzat közig határán túlmenő, akkor a szomszédos települések bevonására kerüljön sor

### 3. Környezeti vizsgálat

Szervezés:

- (1) Az SKV (KV) konkrét készítőivel jó az együttműködés. Felügyelőségeken legyen egy állandó koordináló szakértői szervezet (lehetőleg, aki az adatokat szolgáltatja – szintén lehet koordinációs csoport) ez jelenjen meg a honlapon, ügyfélszolgálatnál, önkormányzatnál. Előzetes tájékoztatásban ezt jelezni. KTVF
- (2) A környezeti vizsgálat során a jogszabályi anomáliák feltárása nélkül való értékelés országos – megyei – helyi – szakági. Jogszabályi anomáliák feltárása, összegyűjtése, módosítási javaslat elküldése (KTVF) KvVM-nek
- (3) Az egyeztetés egyidejű a TRT-vel? a visszacsatolás a TRT-be. Mint megalapozó vizsgálat eredményessége kérdéses.
- (4) Az SKV előrehaladási szintjének megfelelően folyamatos tájékoztatásra lenne szüksége a felügyelőségeknek.
- (5) Önkormányzat feladata az előkészítő szakaszban kapott felhívás alapján (KTFV)
- (6) Környezeti vizsgálat elkészítésének akadályai: tervező nem kalkulálta bele. Kivizsgáló nincs minden egyeztetésen jelen, ahol a tervező és gondolom, fordítva is igaz lehet)
- (7) Eljárási útmutató minden résztvevő számára (típusonként). KvVM
- (8) Módszertan hiánya
- (9) Tervtípusonként meg kellene határozni a tartalmi követelményeket, eljárási illesztési javaslatokat. Specifikált tartalom meghatározása – útmutató, szakmai kiadvány, honlap (KvVM +szakmai szervezet)
- (10) A tervezők motiválása (fogja az önkormányzatok kezét). A tervezés minősége befolyásolja az SKV folyamat minőségét. Ahol kellő idő és világos célok vannak – segítik a visszacsatolást, figyelembe vételt.

Képzés:

- (1) Tervezők képzése az SKV-ról. Építész Kamara KvVM-mel
- (2) Ha azonos a kidolgozás a saját tervét vizsgálja?
- (3) Mivel alvállalkozó csinálja nem feltétlenül probléma – Ép.kamara
- (4) Sokszor nem eléggé kidolgozott a terv (nem tartalmaz követhető tervezést, túl általános, nem lehet mibe „belekötni”, erre nem lehet jó SKV-t sem készíteni)
- (5) A településrendezési terv és az SKV egyeztetési folyamatának határideje eltérő
- (6) Jogszabálmódosítás – Étv./OTÉK



- (7) SKV + szakmai vélemény szerkezetileg felépített, hangsúlyosabb megjelenítése ill. ennek lehetősége

SKV módszertan:

- (1) A szakszerű módszerválasztás segítése a tervezők számára
- (2) Az egyes fejlesztési tervekben megfogalmazott célok (pl. létesítmények/tevékenysége) vonatkozásában elkészített környezeti vizsgálat általánosságokat rögzít (konkrétumok hiányában), így a véleményezése is leginkább általánosságokkal lehetséges
- (3) Környezeti értékelésnek leíró jellegű értékelést is kellene tartalmaznia. A konkrét problémákra konkrét válaszokat megfogalmazva. Jogszábmódosítás? Módszertan? Utasítás? - KVVM
- (4) Környezeti vizsgálat tartalma általában megfelelő.
- (5) Az SKV-nak lehetnek szakaszai, attól függően, hogy pl. szerkezeti tervet is érint-e pl. a mód. Előzetes ORT-hez kapcsolódhat az I. szakasz a terv vélem.-hez a II. szakasz

#### 4. Döntés és tájékoztatás

- SKV visszajelzés nélküli véleményezése
- Az SKV konklúziói a döntést kevésbé befolyásolja (jogszábi hivatkozás)
- Az SKV egyeztetési folyamatának elvárása ellenére a TRT egyeztetésben gyakran nem szerepel
- Konkrét javaslat HÉSZ-be legyen beépítve
- Konkrét megállapítások, javaslatok hiánya
- A döntésről még egyszer sem érkezett tájékoztatás
- Törvényességi kontroll fokozása (közig. hivatal, főépítész, civilek)
- Elmarad vagy a felügyelőség számára nem ismeretes a döntés nyilvánosságra hozatala
- Tájékoztatás ritka
- 11.§ táj. A döntésről kötelező lakossági fórum, közmeghallgatás, kapott vélemények figyelembe vétele. Önkorm. (KI) – kontroll közig.hivatal
- összevont tájékoztatás a tervezéshez és a KV-hoz kapcsolódóan
- a kapcsolódó intézkedési javaslatok
- KÖ-tel kapcsolatos munkarészek megalapozottabbak, hangsúlyosabbak lettek

#### 5. Követő intézkedés

I. probléma:

- (1) Ahol a felügyelőségnek csak véleményezési jogköre van, azt nem veszik komolyan,
- (2) Követő intézkedések hiányosak, nem ismertek, hogy melyek lehetnek azok. Nincs információ a követő intézkedésekről. Nincs eszköz a hatóság kezében, hogy kikényszerítse a vélemény figyelembe vételét.

Javaslat

- A terv/koncepció módosítása/felülvizsgálata csak úgy kezdeményezhető a felügyelőségnél, ha bemutatják, hogy az előző eljárás során adott véleményét (KÖFE) figyelembe vették Kidolgozó
- jogszabály módosítása KVVM
- követőintézkedésekre javaslatok egy hozzáférhető tudásbázisban különböző tervek számára

## II. probléma

- (1) Sok esetben CD-n adják be a tervdokumentációt, nehezíti a véleményezést

### Javaslat:

- az SKV benyújtásának formája (db-szám, stb) jogszabályban, útmutatóban kerüljön rögzítésre. KvVM
- Az érintettek nem veszik figyelembe a szabályozást.

## III. Probléma

- (1) A monitoring eddig sosem volt jól kidolgozott
- (2) ritka a kedvezőtlen hatások csökkentésére irányuló intézkedési javaslat, a monitoring, követő intézkedés

### Javaslat:

- Számszerűsítésre kell törekedni a monitoringnál (számszerűsíthető adatok a fejlesztés előtt/után) Kidolgozó
- A megvalósításra vonatkozó eljárási jellegű megfelelést középpontba helyező nyomon követés erősítése
- Tervek kötelező felülvizsgálata segít - Önkormányzat
- Érvényesülése nem érzékelhető, kétséges az érdemi hatása

## IV. probléma

- (1) Tájékoztatás elmarad az önkor. Részéről, szimplán megküldik a tervet CD-n
- (2) SKV elfogadásáról visszacsatolás nincs
- (3) Követő intézkedések gyakorlatilag hiányoznak

### Javaslat:

- Évente küldjenek az önkormányzatok a felügyelőségekre aktuális rendezési terveket min. CD-n, vagy az évente bekövetkező változásokat.

## **17. melléklet – A részvételen alapuló társadalmi tanulás és eszköztára**

A társadalmi tanulás egyre inkább középpontba kerül a társadalom bevonásának, a helyi közösségek részvételének modelljében. Egy mondatban találóan összefoglalva: Tanuljuk együtt, hogy hogyan menedzseljünk, kezeljünk vagy gondozzunk együtt egy tájat.

A társadalmi tanulás azt jelenti, hogy minden menedzseljen ügyeket, vagy vegyen részt aktívan azoknak az ügyeknek a kezelésében, amelyek vonatkozásában valamilyen kockázata van. Közös menedzsment szükséges, mert – általában – senkinek sem áll rendelkezésre az ahhoz szükséges összes jogi, pénzügyi és más erőforrás, hogy mindezt egymaga elvégezhesse. Az együtt menedzseléshez nem csak a tájgondozásának ökológiai, gazdálkodási és műszaki vonatkozásait kell elsajátítani. Meg kell ismerni és érteni egymás érdekeit, értékeit és véleményét. El kell jutni oda, hogy a felmerülő kérdéseket és a lehetséges megoldásokat közösen értelmezzük. Végül pedig megállapodásra kell jutni és az erőforrásokat is össze kell vonni e megállapodás végrehajtása érdekében.

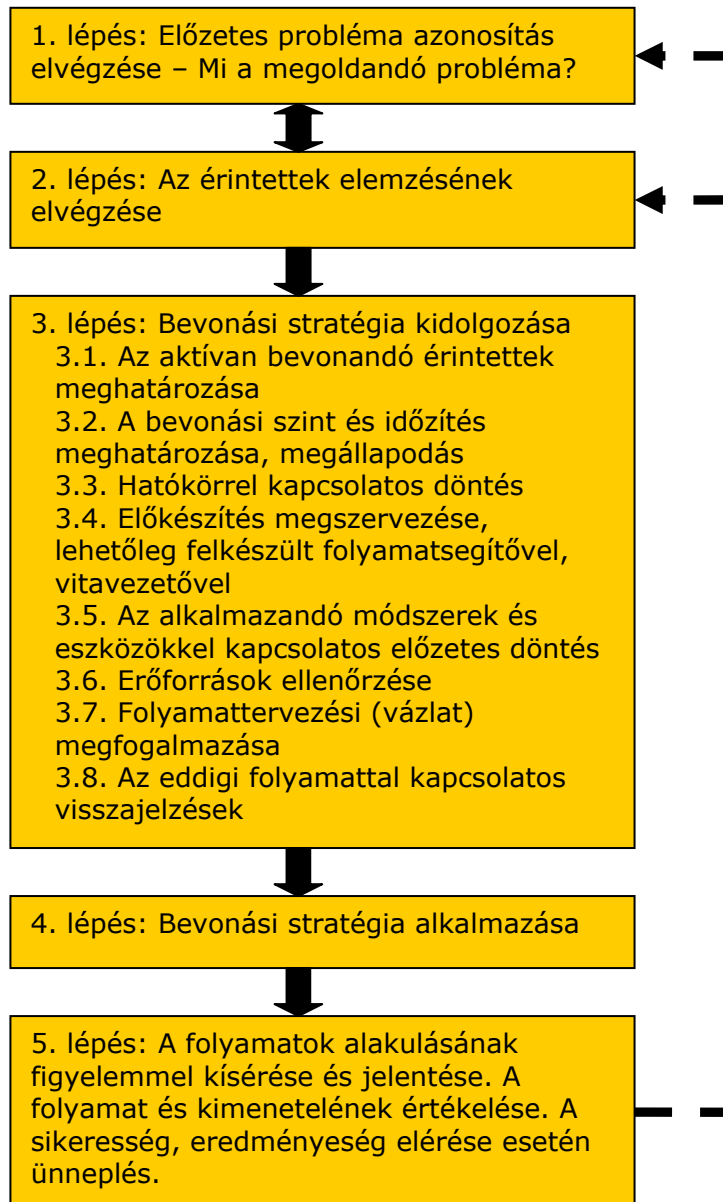
A társadalmi tanulás párbeszédre alapul. Ennek a párbeszédnek a következő elemekből kell felépülnie:

- Az érintettek kölcsönös egymástól függésének felismerése
- Kölcsönhatás, kapcsolat minden érintett között
- Szükséges mértékű nyitottság és bizalom
- Kritikus önértékelés minden résztvevő részéről, egyrészt a céljaik és az érdekeik tekintetében, másrészt a menedzselendő rendszerrel kapcsolatos feltevéseik tekintetében, és abban a tekintetben harmadsorban, hogy az intézkedéseik miként érintik a többi résztvevőt.
- A problémák közös feltárásának kidolgozása. Nincs szükség teljes körű konszenzusra, viszont mindenkinek el kell ismernie a problémával kapcsolatban a mások által tett észrevételeket.
- A lehetséges megoldások kidolgozása és kritikus értékelése.
- Közös döntéshozatal, amely kölcsönösségen (adni-kapni) és elkötelezettségen, felelősségvállaláson alapul.
- Intézkedések a döntések végrehajtásának elősegítéséhez.

A társadalmi tanulásban a kormányzati (itt értsd helyi kormányzati) megőrzi feladatkörét és hatalmi, közszolgálati felelősségét. Nem válik a kormányzat az érintettek egyikévé. A társadalmi tanulás egy különleges eszköz a kormánysszervek, a közszolgálati szervezetek kezében, ahhoz, hogy feladataikat eredményesebben elláthassák. A célok elérése érdekében és a hatalom megtartása érdekében osztozniuk kell a felelősségen.

Ki kell hangsúlyozni, hogy a társadalmi tanulás alapvetően a tettekről és nem a szószaporításról szól. Egy olyan eszközrendszer és készségi tárház, amely a tájra vonatkozó különböző szakterületi és helyi tudással, és a tudásmenedzsment eszközrendszerrel együtt lehetővé teszi a tájgondozás és a térségmenedzsment különleges és gyakorlatorientált módját.

Mielőtt rátérünk a módszertani eszközök bemutatására a résztvevők, érintettek bevonásához szükséges lépéseket foglaljuk össze egy ábrában.



x. ábra A bevonás folyamata

### **Eszközök sokfélesége és a kísérletezés**

Ha sokféle érintettet kívánunk bevonni egy folyamatba, érdemes időt és pénzt áldoznunk arra, hogy a bevonásnak sokféle módszerét és eszközét alkalmazzuk. Egy bevonási folyamatnak jellemzően nem szabad egyetlen eszközre vagy módszerre vagy módszerre szorítkoznia, hanem a módszerek skáláját érdemes alkalmaznia. Mindez segíthet a tágabb kérdéskörre vonatkozó tudatosság növelésében is, vagy egyszerűen segíthet másképpen is megközelíteni a problémát.

Az összetettebb problémák általában több találkozást is igényelnek ugyanazokkal a személyekkel. Ha a cél egy konkrét megállapodás vagy döntés elérése, akkor fontos, hogy a résztvevők beleszólhassanak az ülések számának és időtartamának eldöntésébe. A találkozók időtartama függ a létszámtól, a résztvevők háttérétől, a felmerülő kérdések típusától és az

alkalmazott módszerektől, illetve az felkészítő és háttér anyagoktól, technikáktól is. Ezekben a kérdésekben a résztvevőkkel is egyeztetni kell.

Túl sok módszer és eszköz használata előnytelen lehet, különösen, ha azok bonyolultak, különlegesen és ismeretlenek az érintettek számára. Érdemes itt is a fokozatosság elvét alkalmazni. Esetenként elég egy egyszerű, csoportos vitaülés az egyeztetésre. Fontos az „eszköz-fetiszizálás” csapdájának elkerülése.

### **Módszerek és eszközök bemutatása**

A következő oldalon az alábbi 16 módszertani eszközt, és a hozzá kapcsolódó célokat, alkalmazási területeket, a módszer lépéseit, rövid leírását, a lehetőségeket, a veszélyeket, az egyes alkalmazási tippeket mutatjuk be.

1. Kerekasztal-konferencia
2. Térinformatikai rendszer (GIS)
3. Ötlebörze
4. Térbeli gondolati térkép
5. Térképek
6. On-line internetes munkafelület (CMS)
7. Honlap
8. Internetes közösségi médiumok
9. Problémafa- és célfaelemzés
10. Mi aszatlunk – Közmeghallgatás
11. Szerepjátékok
12. Kártyatechnika
13. SWOT elemzés
14. Kávéház
15. Csoportos modellépítés
16. Delphi módszer

#### 4.1. Kerekasztal-konferencia

##### **Alkalmazási terület:**

Első megközelítésben alkalmazható a résztvevők, érdekeltek, érintettek körében a konszenzus elérésére, egymás szempontjainak megértésére, elfogadására, a résztvevők és az érintettek támogatásának megszerzésére. Másik alkalmazási a döntéshozatalai folyamatban van, azzal a céllal, hogy az érdekelteknek lehetővé tegyék a döntéshozatalban való aktív részvételt (vitát, döntést, értékelést). A kerekasztal-konferencia eredményesen alkalmazható döntések előkészítésére és meghozatalára egyaránt.

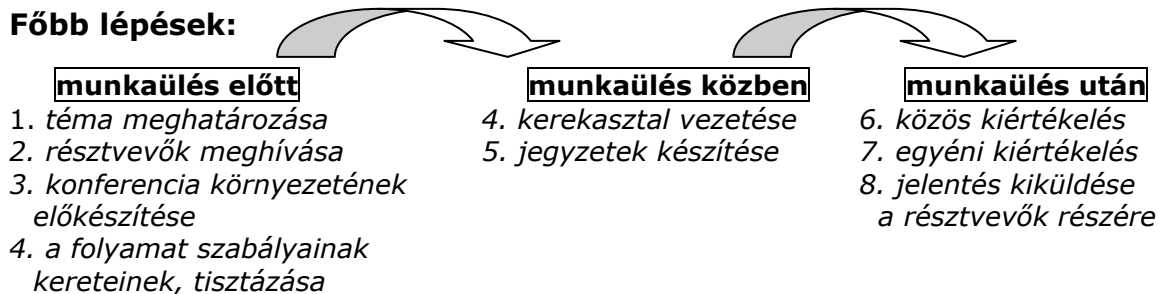
##### **Rövid leírás:**

A kerekasztal-konferencia egyenlőségi alapon folyó nyílt vita a résztvevők között, amely során különböző szempontokat (egy előzetesen megismert gyakorlati problémához, vagy pl. a távlati tervekhez kapcsolódóan) osztanak meg, vitatnak meg egymással az érdekeltek. A vitát, tárgyalást egy folyamatsegítő (facilitátor) és egy jegyzőkönyvező segíti. Általában hangfelvétel is készül az ülésről. A kerekasztal-konferenciának nem célja a kérdés részletes kidolgozása, hanem a probléma megoldásának koncepcióját, irányát, módszerét hivatott megvitatni. A résztvevők gyakorolják a másik gondolatmenetébe, álláspontjába való belehelyezkedést, fejlődik a másik megértésre való képességük.

##### **Az eszköz jelentősége**

- A résztvevők nyitott lélekkel magyarázhatják el a véleményüket.
- A kerekasztal-konferencia lehetővé teszi a résztvevők szempontjainak megosztását és jobb megértését
- Lehetővé teszi a résztvevők (saját és mások) korlátainak megértését
- Lehetővé teszi a sokféle felfogás feltárását és megértését, a szempontok kölcsönös megértés javítása érdekében összehasonlíthatók és megvitathatók

##### **Főbb lépések:**



##### **Csapidák és tippek**

- ✱ Kulcskérdés a nyitott légkör megteremtése és az egyenlőségen alapuló részvétel mindenki részéről, ahol a résztvevők szabadon kifejtethetik véleményüket, és a kölcsönös megértés érdekében kifejtethetik és megvitathatják az eltérő álláspontokat.
- ✱ Megjegyzések támogatása, és kezelése. Minden keletkező elgondolást rögzíteni kell emlékeztetőben, kártyán vagy nagyméretű papíron, amely egyben visszajelzés is a csoport számára.

##### **Szükséges feltételek:**

- Tervezés, vitavezető, jelentéskészítő költségei
- Résztvevők költségei (pl. utazás)
- Megfelelő helyszín és eszközök

##### **Eredményességi szempontok:**

- Divergencia-konvergencia szintje a vélemények terén
- A (nyílt) vita szintje
- Érdekeltek bevonásának szintje

## 4.2. Térinformatikai rendszer (GIS)

### Alkalmazási terület:

A GIS rendkívül nagy jelentőséggel bír a természeti erőforrások kutatásában, állapotának figyelésében; a közigazgatásban; a földhasználati- és tájtervezésben; az ökológiai- és gazdasági összefüggések feltárásában, a döntéshozásban. A közösségi alapú tervezés során a vizualitásán keresztül segít megérteni azokat a bonyolult folyamatokat, amelyeknek van térbelisége. A GIS elemzések „végtermékei” gyakran alkalmas összetett problémák és folyamatok szemléletes bemutatására, így a társadalmi egyeztetések folyamatában kulcsszerepük lehet.

### Rövid leírás:

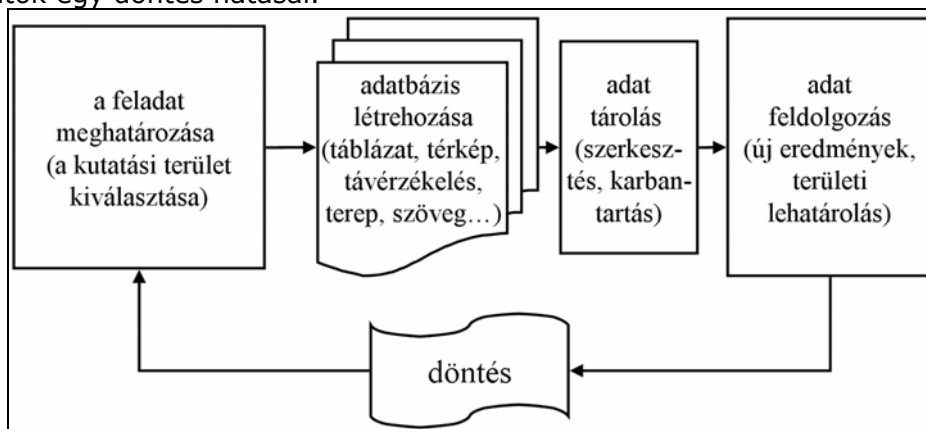
A földrajzi információs rendszer (GIS) egy olyan számítógépes rendszer, melyet földrajzi helyhez kapcsolódó adatok gyűjtésére, tárolására, kezelésére, elemzésére, a levezetett információk megjelenítésére, a földrajzi jelenségek megfigyelésére, modellezésére dolgoztak ki. A GIS egyetlen rendszerbe integrálja a térbeli és a leíró információkat – alkalmas keretet biztosít a földrajzi adatok elemzéséhez.

### Az eszköz jelentősége:

- Bonyolult, sokváltozós folyamatokat mutat be szemléletesen, közérthetően.
- Új kérdések feltételére, problémák definiálására inspirál.
- Alkalmas a beavatkozások hatásainak monitorizálására, rövid.

### Főbb lépések:

Az alábbi folyamatábra a térinformatikai elemzés főbb lépéseit mutatja be. A térinformatikai elemzések különösen alkalmasak arra, hogy az időnként megismételt adatgyűjtéssel időskálán mutassák be a tájban zajló folyamatokat. Ezzel a módszerrel jól kimutathatók egy döntés hatásai.



### Csapdák és trükkök

- ✱ El kell kerülni azt, hogy a térinformatikai elemzés és az eredmények interpretációja önmagában jelentse a célt egy tervezési folyamatban, és azt is hogy a vizuális illusztrációk szintjére szállítsák le a funkcióját. Konkrét, megfogalmazott problémákra, a folyamatok rejtett tényezőire kell válaszolnia a térinformatikai elemzéseknek.
- ✱ Szinte minden elemzéshez jó kiindulási pontot jelentenek a tematikus alaptérképek (talaj, vegetáció, CORINE, klíma, stb.), mert ezekkel alapvető összefüggések mutathatók ki a területhasználati folyamatokkal. Szintén fontosak azok a történeti katonai felmérések, amelyek a tájtörténeti folyamatokba adnak bepillantást.

### Szükséges feltételek:

- Szaktudás, informatikai háttér
- Adatbázisok, alaptérképek
- A kérdések problémák világos megfogalmazása
- Elemző kapacitás

### Eredményességi szempontok:

- Az elemzések beépülése a döntési folyamatokba
- A beavatkozások monitorozottsága
- Új kérdések, elemzési szempontok megfogalmazása

### 4.3. Ötletbörze

#### Alkalmazási terület:

Önkormányzatok, térségek életében is nagyon sok kérdés és probléma merül fel. Az eszköz beindítja a kreativitást, jó esélyt ad a legjobb megoldás megtalálásához, miközben jó hangulatot teremt, közvetve építi a csapatot, közösséget. Gyakran használható egy megbeszélés első lépéseként, ahol aztán egyéb módszereket alkalmazva haladunk tovább.

#### Rövid leírás és főbb lépések:

1. Az első lépés *a probléma* vagy kérdés *felvázolása*. Minden résztvevőnek meg kell ismernie a problémahelyzetet.
2. A második lépés *a probléma újrafogalmazása*. Ebben a fázisban a résztvevők körbejárják a problémafelvetést. Megpróbálnak új szempontokat beemelni, új vetületeket keresni.
3. A harmadik fázisban meghatározzuk, *kiválasztjuk a fókuszkérdéseket*. Akár az eredeti felvetés is maradhat, mert előfordulhat, hogy az újrafogalmazások szűkítők. Legtöbbször azonban az újrafogalmazásokból választja ki a csoport azt az 1-2 kérdést, amivel nekiindulunk az ötletbörzének.
4. A *ráhangelődés* szakaszában a moderátor a résztvevőket 5-8 percben „megdolgoztatja” valamilyen kreativitást serkentő technikával. Fontos ebben a fázisban megteremteni a kötetlen, vidám, oldott légkört, amely majd lehetővé teszi a szárnyalást.
5. Az ötödik szakasz maga *az ötletbörze*. A problémafelvetés tiszta, jöhetnek az ötletek. A moderátor amilyen gyorsan csak tudja sorszámmal ellátva írja az ötleteket, és amikor egy lap megtelt jól láthatóan függeszti ki a falra.
6. Az utolsó fázis *az értékelés*. Célja lehet: néhány jó ötlet kiválasztása a listából, csoportosítás, rangsor, prioritások kialakítása, leginkább érintett témák azonosítása.

#### Az eszköz jelentősége

- Az ötletbörze kiválóan alkalmas arra, hogy a lehető legrövidebb idő alatt a legtöbb ötletet összegyűjtsük, méghozzá úgy, hogy minden csoporttag aktívan részt vesz.
- Lehetővé teszi a szerepléstől visszahúzóbbak részvételét is.

#### Csapidák és tippek

- ✱ Az ötletbörze résztvevőinek optimális létszáma 6 és 12 fő közötti. Ennél nagyobb létszámnál már kevésbé kezelhető a csoport, és arányaiban több lesz a visszahúzódo a csoport nyomasztóbb hatása miatt. Kisebb létszámnál kevésbé indul be az egymás gondolataira építő szárnyalás, és az itt visszahúzódo 1-2 résztvevő hiányát hatványozottan érzi meg a folyamat.
- ✱ Jó, ha olyanokat is beválasztunk a csoportba, akik a felvetett problémához, kérdéshez nem kötődnek szorosan, illetve teljesen más irányú tudással is rendelkeznek. A csoport részét képezi a csoport moderátora. Ő tartja kézben a folyamatot és rögzíti az elhangzottakat, e mellett ő is mondhat ötleteket.
- ✱ Az ötletbörzének négy nagyon fontos magatartási szabálya van, amit érdemes a csoporttal tisztázni, esetleg jól láthatóan kiakasztani a falra: (1) ítélezés felfüggesztése (a vezető és a valamennyi résztvevő felhagy az értékeléssel a divergens fázisban); (2) szabad szárnyalás (korlátoktól mentesen lehet mondani értelmesnek, értelmetlennek, vagy örültnek tűnő dolgokat), (3) mennyiségre törekvés (a minőségi szempontok figyelmen kívül hagyásával cél a mennyiség), (4) egymásra építkezés (szabad, sőt javasolt egymás ötleteinek az átvétele és továbbgondolása).
- ✱ Nagyobb lélegzetű ötletbörzék után szünetet tartva érdemes megkezdeni az értékelést.

#### Szükséges feltételek:

Moderátor, jelentéskészítő költségei; résztvevők költségei(pl. utazás), megfelelő helyszín és eszközök

#### Eredményességi szempontok:

A résztvevők felszabadultsága és kreativitásuk szintje, ötletek száma



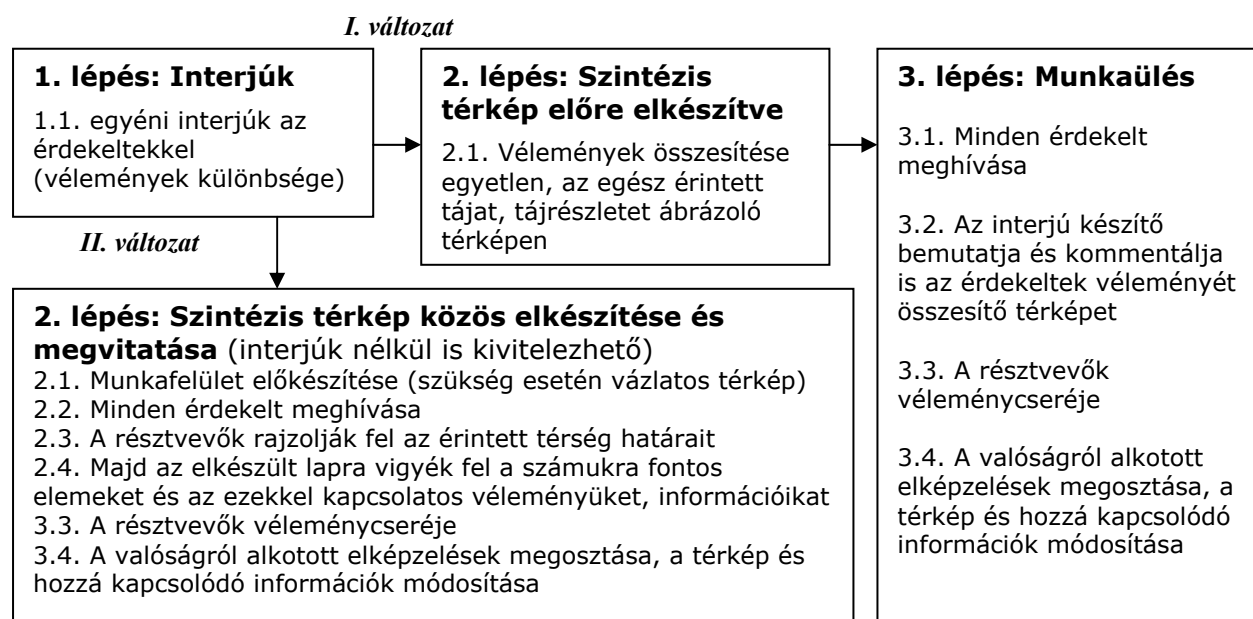
#### 4.4. (Térbeli) gondolati térkép

##### Alkalmazási terület:

Kifejezetten hasznos eszköz a részvételi folyamat korai szakaszában, de jól alkalmazható, azokban az esetekben is, amikor egy fejlesztés, terv vagy probléma térbeli megjelenését és következményeit szeretnénk tisztázni.

##### Rövid leírás és főbb lépések:

Célja áttekinthető térképszerű, vizuális ábrázolást nyújtani egy adott tájhoz, tájrészlethez kapcsolódó jelenségről, mint például: legfontosabb problémás területek; elérhető erőforrások és használatuk; elárasztás vagy folyószennyeződés; javasolt innovációk helyszínei; krízisterületek; fejlődési magok; természeti erőforrások társadalmi vagy tulajdonosi alapon megkülönböztetett felhasználása; az érintettek véleménye alapján, amelyek különböző interjútechnikák segítségével gyűjthetők össze. A térbeli gondolati térképek egyénekre szabva specifikusak.



##### Az eszköz jelentősége

- (1) A passzív térbeli ismeretek láthatóvá tétele segíti az emberek sokféle véleményének feltárását és egymás kölcsönös megértését.
- (2) Helyi ismeretek összegyűjtése és kölcsönös egyeztetése, pontosítása
- (3) Erősíti a helyi érdekeltek bevonását, aktivitását, elfogadtatását és a tervek legitimációját
- (4) A feltáratlan területek feltárása, amelyekről nincs semmilyen ismeretünk

##### Csapidák és tippek

- ✱ Az interjúk készítésébe felkészült szakemberek bevonása szükséges
- ✱ Ha nagy a témák száma, érdemes több térképet készíteni, de figyelni kell az azonos kódolási rendszerre, az összesítés és az összehasonlítás érdekében
- ✱ Figyeljünk arra, hogy az emberek ugyanarról a valóságról beszéljenek, ha szükséges kérjünk tényszerű bizonyítékokat (pl. képeket)
- ✱ Figyeljünk arra, hogy csak térben értelmezhető kérdéseknél van szükség térképre, egyéb esetekben használjuk a helyzetrajz vagy a gondolati térkép eszközöket.

##### Szükséges feltételek:

Interjúk és készítéshez értő szakember, moderátor költségei, térképek készítése során használt anyagok, megfelelő helyszín

##### Eredményességi szempontok:

Minta reprezentativitása, új ismeretek, a véleménykülönbségek tudatosítása, táj lefedettsége (feltáratlan területek aránya)

## 4.5. Térképek

### Alkalmazási terület:

Hagyományosan a térképeket adatok tárolására, térbeli viszonyok bemutatására, navigációs célokra, tervezésre használjuk. A térképeknek napjainkban négy fő szerepe van:

1. Adatmegjelenítés – a térképek hasznosak az információ megjelenítésben
2. Adattárolás – térkép mint adattárolási eszköz nagyon hatékony, nagysűrűségű tárolást tesz lehetővé
3. Térbeli adatkapcsolás – a térkép ábrázolhat területhatárokat (pl. földhasználat, talajtípusok), melyeket elláthatunk azonosítóként egy címkével
4. Adatelemzés – feltevések felállítására vagy ellenőrzésére, mint pl. környezeti károk okának megállapítása használhatjuk az elemzésekhez

### Rövid leírás:

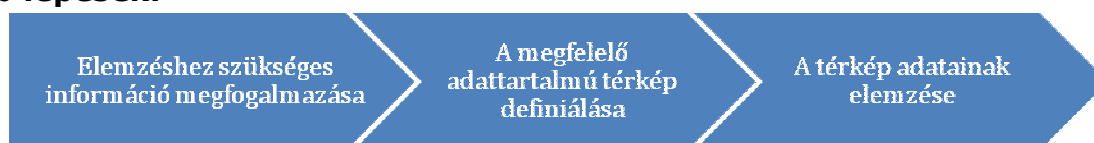
A térkép hagyományos definíció szerint a Föld vagy más égitest felszínének, vagy a felszínre vonatkoztatott természeti és társadalmi típusú tárgyakra és jelenségekre meghatározott matematikai szabályok vagy mértani törvények szerint síkba vetített, méretarányosan kisebbített, általánosított, és sajátos grafikai jelrendszerrel bemutatott felülnézeti ábrázolása. A tervezési folyamatokban topográfiai és tematikus térképeket egyaránt használunk, melyek közül a legfontosabbak a következők:

- Földmérési alaptérkép: a földmérési vagy kataszteri térkép az ingatlan-nyilvántartáshoz, ingatlan-adózáshoz kapcsolódó természetes és mesterséges tereptárgyakat, valamint országok, települések, földrészletek pontos határvonalait tartalmazó térkép.
- Topográfiai térkép: topográfiai vagy fototopográfiai felmérés alapján készített, illetve ilyen módon készült térképből levezetett, sík és domborzatrajzot ábrázoló, legtöbbször tervezési, kutatási, valamint védelmi célokra készített térkép.
- Tematikus térkép: valamely földrajzi téma(csoport) közvetítésére szolgál, mint például a népesség eloszlása, klimatikus viszonyok, áruforgalmi adatok, stb.
- Katonai felmérések térképei: a térképek között speciálisak az ún. Katonai felmérések térképei. Magyarország katonai felmérései az osztrák monarchián belüli egységként készültek. Mária Terézia idejétől I. Ferenc József uralkodásáig szinte folyamatosan zajlottak a térképezési munkák. A XVIII. században a katonai topográfiai térképek iránti igény egész Európában nagyszabású térképkészítő munkákban fejeződött ki. Ma elsősorban a tájékolási, tájtörténeti folyamatok elemzéséhez használjuk.

### Az eszköz jelentősége:

- Segíti a tervezési területek lehatárolását, az egyeztetés fókuszát egyértelművé teszi.
- Segíti a térbeli folyamatok megértését és hozzájárul az elemzési szempontok meghatározásához.

### Főbb lépések:



### Csapdák és trükkök:

- \* Gyakran előfordul az elemzés szempontjából nem releváns térképek használata.
- \* Az összetettebb elemzési feladatok megoldásához használjuk a GIS eszköztárát!

### Szükséges feltételek:

- Megfelelő minőségű (méretarány, aktualitás, formátum) térképporrás.
- Felkészült elemzők és résztvevők (helyismeret, a folyamatok ismerete)

### Eredményességi szempontok:

- A felhasznált térképi információk teljességének szintje
- A térképek adatainak értelmezésében bevont érdekeltek teljességének szintje

#### 4.6. On-line internetes munkafelület (CMS)

##### Alkalmazási terület:

A közös on-line munkafelületeket olyan esetekben használhatjuk, amikor a közös munkában mindenki számára adott a számítógépes háttér, és az internetkapcsolat is rendelkezésre áll. Használata nagy mértékben segíti a közös munkát, ha ahhoz szükséges az egységes segéd- és háttéranyagok rendelkezésre állása, és a közös munka dokumentum központú. A fejlett CMS rendszereken belül a vezetőnek lehetősége nyílik arra, hogy feladatokat delegáljon, az elvégzett feladatok teljesítését ellenőrizze. Segítségével felépíthető a tervezési folyamatban együttműködők közös tudásbázisa.

##### Rövid leírás:

Az on-line tartalomkezelő rendszer egy szoftver, amelyet több személy együttműködésével készülő munkák koordinálására dolgoztak ki. A tartalomkezelő rendszerek legfontosabb funkciói:

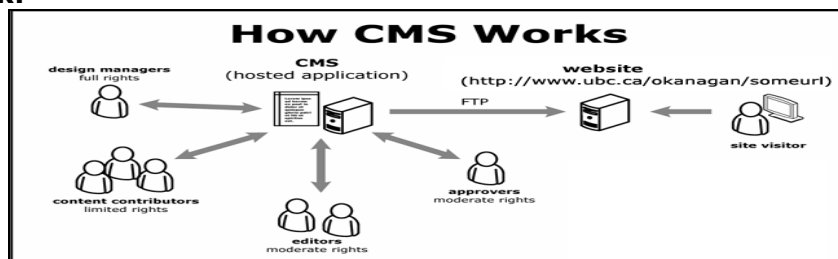
- biztosítják, hogy sok személy tudjon egyszerre adatokat tárolni és ezeket egymással megosztani,
- a hozzáférés szerep szerinti szabályozása: a felhasználó szerepe határozza meg, hogy mely adatokat láthatja vagy módosíthatja,
- könnyű adattárolási és adatelérési lehetőségek biztosítása,
- megkönnyítik a kimutatások összeállítását,
- segítik a felhasználók közti kommunikációban.

A kezelt adatok jellege attól függ, hogy a tartalomkezelő rendszert mely alkalmazási területre dolgozták ki. Gyakran alkalmaznak CMS-t dokumentációk készítésére, tárolására, lektorálására, kiadására, vagy különféle elektronikus anyagok (fényképek, filmek, iratmásolatok) tárolására, rendszerezésére, támogatva ezek későbbi, relevancia szerinti megtalálását.

##### Az eszköz jelentősége:

- jól dokumentált tervezési és egyeztetési folyamat
- egységes forrásrendszer
- kalibrálható jogosultság-rendszer az együttműködők között
- fontos kiegészítő szolgáltatások (fájlserver, közös naptár, instant üzenetküldés, címjegyzék, stb.)

##### Főbb lépések:



##### Csapidák és trükkök

- \* Az eszköz célá válása (a folyamat szervezésére a CMS biztosította sablon használata)
- \* Célszerű az eszköz használatának alaplépéseit egy műhely keretében elsajátítani

##### Szükséges feltételek:

- megfelelő informatikai háttér (kliensgépek, server, CMS alkalmazás)
- a rendszer ismerete a folyamatban résztvevők között

##### Eredményességi szempontok:

- a résztvevők aktivitása a közösen használt rendszeren belül
- a tervezési/egyeztetési folyamat minősége

## 4.7. Honlap

### Alkalmazási terület:

Az internetes honlapok alkalmazási területe az általános információátadáson túl a szervezetek, projektek, intézményesült tervezési folyamatok azonosítása, a külső partnerek számára a kontaktinformációk megadása. A honlapokon keresztül elhelyezhetők olyan statikus és dinamikus információk. A statikus információk a honlap életciklusa alatt csak akkor változnak, ha a honlap gazdája paramétereiben változás történt, és csak egyirányú információátadást tesz lehetővé. A dinamikus internetes oldalakon keresztül az információáramlás kétirányú, a felhasználó is hozzáadhat a honlap tartalmához információkat, közösen formálva a tartalmat a honlap létrehozójával.

### Rövid leírás:

A honlap általában az egy elérési cím (domain) alatt található, egymással szoros kapcsolatban lévő weboldalak együttese. A weboldalak olyan dokumentumok, amelyek a böngészőben oldalként jelennek meg. Tartalmazhatnak szöveget, hyperlinkeket, képet, hangot, animációt, videót, illetve aktív, az oldal megjelenésekor elinduló programot is.

### Az eszköz jelentősége:

- Korlátlanul, állandóan elérhető információk a szervezetről, projektekről, intézményesült projektekről
- Rendezett, rendszerezett információk
- Kétirányú információáramlás lehetősége
- Alacsony üzemeltetési költség, nagy hatékonyság

### Főbb lépések:

A honlapok generálásának folyamatát az alábbi folyamatábra mutatja be:



### Csapdák és trükkök

- ✱ A honlap méretének, tartalmának és összetettségének túldimenzionálása nagy veszély, gyakran az információátadás hatékonyságának rovására megy
- ✱ Az elavult, nem frissített honlap gyakran rossz megítélést szül
- ✱ A honlaptérkép segíti a honlap tartalmának gyors áttekintését, a tájékozódást

### Szükséges feltételek:

- Szerver tárhely
- Programozói kompetencia
- Világos, átgondolt koncepció és a tartalmak rendelkezésre állása elektronikus formában

### Eredményességi szempontok:

- Unic user-ek száma
- Napi/heti/havi látogatottság
- Dinamikus felületen a kommentek száma

#### 4.8. Internetes közösségi médiumok

##### **Alkalmazási terület:**

Az internetes közösségi médiák jelentősége abban áll, hogy a személyes kapcsolati hálókat kiterjeszti és áthelyezi az internetes hálózatra. A tervezési és egyeztetési folyamatokban nagy szerepük lehet a tervezéshez szükséges információk megosztásában, a vélemények begyűjtésében, a visszacsatolás folyamataiban. Fontosak az egyeztetési, konzultációs folyamatok nyitottá tételében és a tervezés transzparenciájának biztosításában, de hozzájárulnak a közös kommunikációs platform és vitakultúra kialakításában is.

##### **Rövid leírás:**

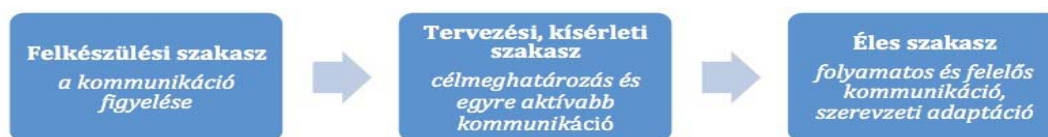
A közösségi média egy médiaeszköz, ahol az üzenetet közösségi interakciókon keresztül szórják szét. A közösségi média az internetet és az online megjelenési lehetőségeket aknázza ki annak érdekében, hogy a média monológokat (egy a sokhoz) átalakítsa dialógusokká (sok a sokhoz). Elősegíti a tudás-demokráciát, mialatt tartalom befogadókából tartalom szerkesztővé alakítja az embereket. A legfontosabb közösségi média típusok a következők:

- **Blogok:** olyan periodikusan, újabb bejegyzésekkel bővülő weboldal, amely ezek sorozatából áll
- **Mikro-blogok:** olyan blog, ami rendkívül rövid, egyszerű tartalmakkal operál. A tartalom általában csak egy-egy linkből, pár mondatból, egy képből vagy videóból áll
- **Közösségi oldalak:** a közösségi oldalak arra épülnek, hogy az emberek közösségekbe tömörülnek, ahol megosztják egymással azt ami érdekli őket, vagy olyan közösségekhez csatlakoznak ami számukra érdekes
- **Közösségi oldal aggregációk:** a közösségi oldalakon fellelhető tartalmak egy helyre gyűjtését jelenti

##### **Az eszköz jelentősége:**

- **Elérés:** a közösségi média biztosítja, hogy globális hallgatóságot szerezzünk
- **Hozzáférhetőség:** a közösségi média általában mindenki által hozzáférhető és olcsó vagy egyáltalán nincs költsége
- **Gyorsaság:** a közösségi médiával azonnal reagálni lehet és kérésüket maximum a résztvevők generálhatnak a hozzászólásoknál
- **Tartósság, állandóság:** a közösségi médiában a megjelentetett információ a későbbiekben megváltozhat, alakulhat annak szerkesztésével, hozzászólásokkal, véleményekkel

##### **Főbb lépések:**



##### **Csapaták és trükkök**

- ✱ Személyeskedés, a vita kizökkenése
- ✱ Megfelelően, átgondoltan kell kiadni az adminisztrátori jogosultságokat (fórumok, topic-ok létrehozása és moderálása)

##### **Szükséges feltételek:**

- Megfelelő internetes tárhely és közösségi mediaszolgáltatás
- A közösségi média használatának alapvető ismerete

##### **Eredményességi szempontok:**

- Napi/heti/havi látogatottság
- Dinamikus felületen a kommentek száma

#### 4.9. Problémafa- és célfaelemzés

##### **Alkalmazási terület:**

Azokban a fázisokban alkalmazható, amely során a cél a problémák összegyűjtése, a problémák közötti ok-okozati kapcsolatok tisztázása, alapprobléma azonosítása, valamint a helyzet megoldása felé vezető célok és szükséges tevékenységek megalapozása.

##### **Rövid leírás és főbb lépések:**

A **problémafa** leírja a különböző problémákat, a negatív helyzetet. Rávilágít arra, hogy az átfogó probléma alatt milyen a konkrét problémák rejljenek. A problémák feltárása után, a különböző szinteket szükséges meghatározni. Biztosítja a vizsgált probléma átfogó és részletes elemzését figyelembe véve az elemek közötti mind az aktuális, mind a jövőbeli fontos kapcsolatokat. A **célfa** bemutatja a jövőbeli lehetőségeket, a jövőbeli helyzet eléréséhez szükséges feladatokat. A problémafa alapján folyhat a célképzés. A célkitűzést úgy kell meghatározni, hogy konkrét, mérhető legyen.

##### **1. lépés: a legfőbb probléma meghatározása**

- 1.1. A résztvevők meghívása
- 1.2. A résztvevők közösen döntenek arról melyik az a negatív helyzetet, amelyen leginkább változtatni kellene. Általánosan fogalmazzák, meg, hogy minden lényeges vonatkozó probléma felszínre kerüljön
- 1.3. Egy minél nagyobb lap közepére felírják a kiválasztott problémát. Pl. lakosság elvándorlása.

##### **2. lépés: kapcsolódó összes probléma felderítése**

- 2.1. Érdemes rövid ötletbörzével folytatni, tehát ötlet börze előkészítése
- 2.2. ötletbörze során öntapadós lapokra érdemes írni a főbb problémákat (minden lapra egyet)

##### **3. lépés: A fő probléma (a fa törzse) okainak (a fagyökerének) rendszerezése**

- 3.1. A fa törzse alá helyezzük el ok-okozati viszonyra ügyelve az összegyűjtött problémákat
- 3.2. Folyamatosan vizsgáljuk meg az egyes tényezők egymáshoz való viszonyát.
- 3.3. ügyeljünk arra, hogy az okok legyenek lejjebb az okozatok feljebb, de mind a fatörzs alatt.

##### **4. lépés: a fő probléma, helyzet következményeinek (a fa lombjának) rendszerezése**

- 4.1. Ez a lépés párhuzamosan folyhat 3. lépéssel
- 4.2. Ügyeljünk az ok-okozati összefüggésekre és arra, hogy a fa törzse fölé helyezzük a lapokat.

##### **5. lépés: Okozati irányok és kapcsolatok jelölése és a célfa elkészítése**

- 5.1. A problémák ok-okozati viszonyba állítása után húzzunk nyilat az októl az okozat felé. Ne használjuk kétirányú nyilat, és ha nincs kapcsolat, ne húzzunk közéjük vonalat.
- 5.2. A problémákat fogalmazzuk át célokká, így megkaphatjuk a célfát.

##### **Az eszköz jelentősége**

- (1) A problémafa átfogó, valós és egyszerűsített áttekintését adja az ok-okozati kapcsolatoknak. A logikai keretmátrix elkészítéséhez is hasznos segítséget nyújthat.
- (2) A résztvevőkben elősegíti egymás kölcsönös megértését és fejleszti az együttgondolkodást.

##### **Csapdák és tippek**

- \* Amennyiben fejlesztésünk szerteágazó témákat érint, érdemes több problémafát készíteni és ezeket vázlatosan egy szintetizáló, összesítő ábrán is megjeleníteni.
- \* A problémafa készítése időigényes. Ha alaposan akarjuk elkészíteni, akkor legalább egy teljes napot rá kell szánni. A jól felépített és kellően részletes problémafa azonban, segíti a helyzet megértését, a tervezést, ezért megéri a szükséges időráfordítást.
- \* Ügyeljünk arra, hogy a problémák megfogalmazása során ne a vélt megoldást sugalljuk, hanem a valóban a problémát nevezzük meg. A „.....hiánya” megfogalmazás félrevezető, mert nem biztos, hogy a hiányolt dolog a valódi megoldás.

#### 4.10. Mi asztalunk (közmeghallgatás)

##### **Alkalmazási terület:**

Időszakok vagy programok kezdetén, közbülső mérföldköveinél, lezárása során eredményesen alkalmazható közösségi részvételt elősegítő eszköz.

##### **Rövid leírás és főbb lépések:**

Célja, hogy a hagyományos beszámolók által dominált közmeghallgatás kertében lehetővé váljon a résztvevők véleményének lehető legteljesebb mértékű kifejtése, illetve egy más álláspontjainak megértése. Az adott táj települései együtt vagy önállóan is tarthatnak közmeghallgatást, amelyen a település életében vagy egyes programjaiban érintettek, érdekeltek vehetnek részt nagyobb számban.

##### **1. lépés: A program kialakítása**

1.1. A program kialakítása során figyelembe kell venni, hogy a közmeghallgatás egy egyszeri önálló alkalom (pl. egy év eredmények áttekintése), vagy egy folyamat része (fejlesztési program egy szakaszának elérése, egy tervezés kezdete).

##### **2. lépés: A résztvevők meghívása**

2.1. A program jellegétől függően a táj vagy a település érintett, érdekelt csoportjainak megszólítása  
2.2. Az adott program, terve, vagy eredmény megvalósulásában résztvevők, felelősök meghívása

##### **3. lépés: A központi téma rövid előadása**

3.1. A találkozó központi témájának bemutatása, összefoglalása ne legyen hosszabb fél óránál  
3.2. Érdekes falra akasztható, kézbe adható bemutató anyagokat készíteni az eredményekről (számok), amelyek előadása gyakran igen száraz, így az előadás a központi témára koncentrálhat.

##### **4. lépés: Csoportok, asztalok kialakítása**

4.1. A központi téma bemutatása után folyamatsegítő közreműködésével csoportok alakulnak és a program jellegétől függően különböző technikákat alkalmazva feldolgozzák, megvitatják, értékelik, továbbgondolják a bemutatott témát.  
4.2. Alkalmazható eszközök pl. kártyatechnika, ötletbörze, kávéház stb.

##### **5. lépés: Eredmények összegzés**

5.1. Az egyes csoportokban összegyűlt eredményeket érdemes röviden összefoglalni és megfogalmazni a kezelésük, figyelembevételük módját.  
5.2. Amennyiben releváns a folyamat következő állomásnak időpontjának ismertetése

##### **Az eszköz jelentősége**

(1) Lehetővé teszi az aktív részvételt a nagyobb számú érintett, érdekelt számára is.  
(2) Erősíti a bizalmat a résztvevők között és a különböző települési, táji programok iránt, mivel lehetővé teszi a különböző helyzetek, eredmények különböző személyek általi értékelését és megértését. Erősítve ezzel a kiszámíthatóságot és átláthatóságot.

##### **Csapdák és tippek**

- \* Fontos, hogy legyenek (legalább páran) az eszköz alkalmazásának helyi támogatói, aki már részt vettek akár kisebb csoportokban is eredményes közös munkában.
- \* Előfordulhat lesznek páran, akik elhagyják a termet, fontos, hogy határozottan, de kedvesen folytassuk tovább a folyamatot.
- \* Az asztalok, csoportok kialakítása vegyes, vagy egy-egy témára összpontosító is lehet.

##### **Szükséges feltételek:**

Moderátor, szükség esetén falra akasztható, kézbe adható bemutató anyagok, megfelelő helyszín és segédeszközök (pl. filpchart papír)

##### **Eredményességi szempontok:**

Résztvevők reprezentativitása, párbeszéd nyitottsága, döntéshozók, felelősök részvétele, hozzászólások, vélemények száma

## 4.11. Szerepjátékok

### Alkalmazási terület:

Jól használható eszköz a településen, a tájban jellegüknél, szerepükénél fogva együttműködő szervezetek, testületek csoportok közötti kommunikáció elősegítésére, valamint a rendszerrel kapcsolatos véleményük megvilágítására.

### Rövid leírás és főbb lépései:

Számos már létező és jól bevált szerepjáték (ilyen például a STRATAGEM, amely egy számítógéppel is támogatható környezeti és energia összefüggések menedzsmentjéről szól vagy az IDENTITY játék) alkalmazható vagy adaptálható a célcsoportra, ugyanakkor a speciális igényeknek megfelelően a helyzetre szabott egyszerűbb és összetettebb szerepjáték is megtervezhető, kifejleszthető.

#### A munkaülés előtti teendők

1. A szerepjáték megtervezése (számítógépes szimuláció segíthet ebben)
2. A szükséges anyagok előkészítésének támogatása (kártyák, helyiségek, dobókockák ...)
3. Az elején írjuk le a szabályokat a szereplők számára
4. A figyelemmel kísérés elősegítése (kamera, hangfelvétel, megfigyelők...)

#### A munkaülés alatti teendők

5. A játék dinamikájának támogatása (játékos légkör biztosításával)
6. A játék figyelemmel kísérése és a kulcsfontosságú kölcsönhatások nyomon követése

#### A munkaülés utáni teendők

7. Kollektív kikérdezés, megbeszélés szervezése a valós világgal kapcsolatos kollektív döntésekről
8. A kulcsfontosságú résztvevőket egyénként kérdezzük ki
9. A folyamat egyéni értékelése (írásban és név nélkül)

### Az eszköz jelentősége

1. Mások szempontjainak és korlátainak megértése azzal, hogy mindegyik szereplő a másik helyébe képzelettel, élheti bele magát
2. Lehetővé teszi, hogy a részt vevők elmagyarázzák saját véleményüket a rendszerrel kapcsolatosan. Fontos, hogy a szereplők éljék bele magukat az adott helyzetbe, mert így megérthetik, hogy hogyan reagálnának ilyen helyzetekben.
3. A szerepjáték az időben és térben egyénileg és külön-külön ismert eseményekre összpontosít, egyszersmind a szereplőket azoknak a problémáknak a felmérésére ösztönzi, amelyekkel együtt szembesülnek.
4. Párbeszéd ösztönzése a szabályok szintjén. Az általános szabályokkal kapcsolatos vitákra – így játék formája által okozott távolság miatt – könnyebben sor kerülhet, félretéve a magánjellegű és NIMBY-szempontokat.

### Csapdák és trükkök

- \* Lehetséges, hogy nyitva hagyunk szabályokat, hogy a szereplők azokat saját ismeretanyaguk részévé tehessek.
- \* Határozottan és figyelmesen adjunk hangsúlyt a megbeszélésnek, hogy a játék végén a játékelemzéstől eljuthassunk a valós világra vonatkozó következtetésekre.
- \* Kezeljük körültekintően a fennálló társadalmi viszonyokkal kapcsolatban a játékosokat, hogy egyes játékosokat ne zavarja saját szerepük.

### Szükséges feltételek:

Moderátor; résztvevők költségei (pl. úti); szerepjáték tervezési díja vagy adaptálható már bevált játék is; megfelelő helyszín, eszközök

### Eredményességi szempontok:

A valós világgal kapcsolatosan kiváltott vita; a megbeszélés végén hozott kollektív döntések; közreműködés szintje



## 4.12. Kártya-technika

### Alkalmazási terület:

A kártya-technika rendkívül széleskörű alkalmazást lehetővé tévő technika, önállóan és más módszerekkel kombinálva is használható a tervezési, döntési, végrehajtási és értékelési szakaszokban egyaránt.

### Rövid leírás és főbb lépések:

A kártya-technika az információk rendezéséhez, csoportosításához és besorolásához használható módszer. Könnyen használható és segítségével sok ötletet, gondolatot gyorsan be lehet gyűjteni és értelmezést segítő el lehet rendezni.

#### 1. lépés: Ötletek, gondolatok felírása

Megkérjük a résztvevőket, hogy minden ötletet, álláspontot vagy információt írjanak fel egyenként kiragasztható kártyákra. Témától függően 10-15 perc.

#### 2. lépés: Kártyák ismertetése

Az elkészült kártyákat a résztvevők ismertetik, miközben kihelyezik a falra helyezett lapra. Egy tálcán is összegyűjthetők a lapok, amit egymásnak adnak a résztvevők.

#### 3. lépés: Csoportosítás és elemzés

A kártyák összegyűjtését vagy kiragasztását követően csoportosítjuk az összefüggő tartalmakat, nevet és leírást is érdemes adni az egyes csoportoknak.

A csoportosítást követően elemezhetjük az előállt információkat.

### Csapidák és tippek

- \* A kártya-technika módszere alapvetően kiscsoportokban vagy kisebb létszámú műhelymunkák keretében alkalmazható, egyes esetekben alkalmas az egyéni információk elemzésére is.
- \* Ügyeljünk arra, hogy az egyes kártyákra írt információkat mindenki ugyanúgy értelmezze, de fontos, hogy ne adjunk teret vitának, véleményezésnek.
- \* A kártyák kihelyezése közben felmerülő gondolatokat is felírhatják a résztvevők és egy újabb kártyára és kihelyezhetik azokat a megfelelő helyre.

#### Szükséges feltételek:

- Moderátor
- Segédeszközök (vastag filctoll, kártyák pl. post it, flipchart papír)
- Csoport munkára alkalmas helyszín

#### Eredményességi szempontok:

- Ötletek, gondolatok száma (különböző kártyák)
- Érdekeltek bevonásának szintje
- Közreműködés szintje

#### 4.13. SWOT elemzés

##### Alkalmazási terület:

A SWOT (Strengths – erősségek, Weaknesses – gyengeségek, Opportunities – lehetőségek, Threats – veszélyek) elemzés jól használható egy-egy kistérség / település / szervezet általános helyzetelemzésének bemutatására.

##### Rövid leírás és főbb lépések:

Az analízis lényege, hogy egy táblázatba rendezve szedje össze az adott pl. térség erősségeit, gyengeségeit, lehetőségeit és veszélyeit. A SWOT-analízis klasszikus értelmezésében az erősségek-gyengeségek tényező-páros a vizsgált térség belső tényezőit, míg a lehetőségek-veszélyek páros a külső tényezőket elemzi. Az elemzés előnye, hogy az egész kistérségre / településre / szervezetre alkalmazható és elvégzése egyéb módszerekkel kombinálva könnyen és gyorsan megoldható, továbbá feltárja a térség egészének és legfontosabb területeinek erősségeit, azaz azokat az összetevőket, amelyek megfelelő menedzsmentje magas színvonalat tud biztosítani a térségi életképesség fejlesztése érdekében.



SWOT elemzés		Belső tényezők elemzése	
		Erősségek (S)	Gyengeségek (W)
Külső tényezők elemzése	Lehetőségek (O)	<b>S-O stratégia</b>  A lehetőségek kihasználása a térség erősségeire építve	<b>W-O stratégia</b>  A gyengeségek leküzdése a lehetőségek kiaknázásával
	Veszélyek (T)	<b>S-T stratégia</b>  Védelem a fenyegetettség ellen a lehetőségek kihasználásával	<b>W-T stratégia</b>  Olyan stratégiák kialakítása, amelyek megóvják a térséget a gyengeségeit célzó veszélyektől

##### Az eszköz jelentősége

- A SWOT elemzés elkészítése közösségformáló, aktivizáló tevékenység is egyben, nemcsak szembenézés a problémákkal.
- Számos más eszközzel (pl. STE(E)P, kerekasztal, ötletbörze, problémafa-célfa) a SWOT-analízis egymáshoz kapcsolható módszer, amelyek a különböző fejlesztési tervek készítése kapcsán a helyzetfelmérés elvégzését és például a térség, a település, az adott szervezet stratégiájának kialakítását segíthetik.

##### Csapidák és tippek

- \* A belső és külső tényezők közötti éles különbségtétel (az erősségek és gyengeségek belső tényezőkként illetve a lehetőségek és fenyegetések külső tényezőkként történő értékelése) nem minden esetben egyértelmű, hiszen egy-egy tényezőnek külső és belső aspektusai egyaránt lehetnek. Ugyancsak gyakran fordul elő, hogy ugyanaz a tényező egyaránt lehet erősség és gyengeség, vagy egyaránt rejlik benne lehetőség vagy rejt veszélyeket a vállalkozás számára.
- \* Fontos, hogy a SWOT-analízisből fakadó teendőkre, a követendő stratégia átgondolására is fordítsunk időt, energiát, mivel a stratégiai irányok azonosításához is megfelelő módszer.

##### Szükséges feltételek:

- Moderátor
- Segédeszközök (vastag filctoll, kártyák pl. post it, flipchart papír)
- Csoport munkára alkalmas helyszín

##### Eredményességi szempontok:

- Divergencia-konvergencia szintje a vélemények terén
- Érdekeltek bevonásának szintje
- A (nyílt) viták szintje

#### 4.14. Kávéház

##### **Alkalmazási terület:**

Jól használható eszköz a településen, a tájban jellegüknél, szerepüknél fogva együttműködő szervezetek, testületek csoportok közötti kommunikáció elősegítésére, valamint a különböző témákkal kapcsolatos véleményük megvilágítására, együttes, párhuzamos feldolgozására.

##### **Rövid leírás és főbb lépések**

Több asztalnál beszélgető csoportokat szervezünk adott kérdések, problémák megbeszélése céljából. Az asztaltársaságok időnként cserélődnek, aminek köszönhetően beszélgetések élő hálózatát hozzuk létre.

##### **1. lépés: Résztevők meghívása és a terem berendezése**

- Hangulatosan rendezzük be a teret „kávézónak”, több lehetőleg kerekasztallal, asztalonként 5-7 székkal
- Az asztalokra tegyünk nagy fehér lapokat, és helyezzünk ki egy tartóba vastag filctollakat, amelyekkel írni, firkálni lehet

##### **2. lépés: Résztevők fogadása és a szabályok ismertetése**

- A résztvevőket ültessük le az asztalokhoz (5-7 személy asztalonként), és adjuk meg a témát, amelyről beszélgetünk. Minden asztalnál legyen egy „asztalgazdája”.

##### **3. lépés: Beszélgetések**

- Minden asztalnál 15-30 percig beszélgetnek a témáról, közben írhatnak, rajzolhatnak a papírra, vagy post-it cetlikre.
- Az idő leteltével az asztalgazda kivételével mindenki üljön át másik asztalhoz (véletlenszerűen, keveredve).
- A helyben maradó asztalgazda ismertesse az új társassággal, hogy mire jutottak.
- Az új asztaltársaságok tagjai bekapcsolódnak és tovább viszik a gondolatokat.
- Csináljunk összesen 3 kört, majd kérjük meg az asztaluknál milyen konklúzióra jutottak. Az asztalok teleírt lapjait, vagy a kártyákat feltehetjük a falra és használhatjuk a beszámolókhöz.
- Adott esetben folytatható a beszélgetés az eredeti vagy új témával.

##### **Csapidák és tippek**

- \* Eredményességet segíti, ha hangulatos, barátságos teret rendezünk be. Lehetőleg gondoskodjunk kis vendéglátásról és halk zenéről.
- \* Hívjuk fel az asztalgazdák figyelmét arra, hogy amennyiben a résztvevők nagyon elkalandoznak, emlékeztesse őket a feljegyzések, rajzok készítésére.
- \* Fontos, hogy legyen egy házigazdája a „kávéháznak”, aki bátorítja a résztvevőket, segít az asztaltársaságok cseréjénél, szükséges módosít a megbeszélendő témán, vagy új témákat vezet be, és segíti az asztalgazdák beszámolóját, az eredmények láthatóvá tételét.

##### **Szükséges feltételek:**

Megfelelő helyszín, berendezési eszközök, moderátor, eszközök

##### **Eredményességi szempontok:**

Résztevők reprezentativitása, párbeszéd nyitottsága, döntéshozók, felelősök részvétele, hozzászólások, vélemények száma

#### 4.15. Csoportos modellépítés

##### **Alkalmazási terület:**

Jól használható eszköz a településen, a tájban jellegüknél, szerepüknél fogva együttműködő szervezetek, testületek csoportok közötti kommunikáció elősegítésére, valamint a rendszerrel kapcsolatos véleményük megvilágítására és a tájban lezajló folyamatok közös értelmezéséhez.

##### **Rövid leírás és főbb lépések:**

A csoportos modellépítés a közösség tagjainak bevonását jelenti egy modell kidolgozásába, egy adott rendszer és problémáinak jobb megértése érdekében. Célja a problémák lehetséges megoldásainak értelmezése, feltárása, javítása, ezzel közvetve vagy közvetlenül hozzásegíteni a menedzsmentet a jobb döntések meghozatalához.

##### **Munkaülés előtt**

1. A közös modellépítés tervének kidolgozása
2. A résztvevők meghívása
3. A munkaülés helyszínének előkészítése
4. A munkaülés szabályainak tisztázása

##### **Munkaülés alatt**

5. Eszközök alkalmazása
6. A modellépítés és a vita elősegítése
7. beszámolás az eredményekről

##### **Munkaülés után**

8. A modell megvitatása és jelentés készítés

##### **Az eszköz jelentősége**

- (1) Rendszerismeret megszerzésének elősegítése, mivel a csoportos modellépítés lehetővé teszi, hogy az érdekeltek a rendszert jobban megismerjék.
- (2) Közös modellépítés lehetővé teszi, a rendszer, a probléma és a lehetséges megoldások jobb közös értelmezését és megértését.
- (3) A probléma közös értelmezése segít megérteni a sajátunktól eltérő véleményeket és korlátokat is.

##### **Csapidák és tippek**

- \* A módszer eredménye inkább a jobb közös értelmezés kialakítása a folyamat során a modellépítő résztvevők körében, mint maga a modell megalkotása.
- \* Lényeges ügyelni a vita strukturálására és arra, hogy a résztvevők struktúrával egyetértsenek.
- \* Fontos a konfliktusok feloldása, azok megvitatásának biztosítása mellett.
- \* Eredményes lehet az ördög ügyvédjének eljátszása – a hangadó csoportok bölcsességének szándékos megkérdőjelezése.
- \* Minden születő elgondolás és megjegyzés feljegyzése fontos jól láthatóan (kártyákra, táblára), hogy egyidejűleg visszajelzéseként is használható legyen.
- \* Érdemes hagyni, hogy a csoport diktálja a tartalmat, viszont vonjuk kétségbe a meggyőződésüket.
- \* Ha lehet, a vélemények megerősítése és érvényesítésére vonjunk be külső szakértőket és használjunk tapasztalati adatokat.

##### **Szükséges feltételek:**

Tervezés, moderátor, jelentéskészítő, eszközök, esetleg részvételi költségek

##### **Eredményességi szempontok:**

- Az érdekeltek bevonásának szintje
- A vita szintje
- Közös megállapodások

#### 4.16. Delphi-módszer

##### **Alkalmazási terület:**

Jól alkalmazható a módszer abban az esetben, ha egy adott területen, témakörben hosszú távon bekövetkező változások / lehetőségek / kilátások érdekelnek. Másrészt pedig abban az esetben, ha a szakértők egymástól időben és térben is elkülönülten tudják végezni a tevékenységüket.

##### **Rövid leírás és főbb lépései:**

A Delphi módszer olyan szakértők által végzett tevékenység, ahol a csoport tagjai egymástól elkülönülten végzik tevékenységüket, ezért hosszú az átfutási ideje. A módszer alapja a strukturált kérdőív, melyet a kutatott terület szakértői töltenek ki – emellett a résztvevők intuitív információi/tudása is hasznosítható. Kvantitatív és kvalitatív elemeket egyaránt tartalmaz; lehet felderítő, előrelát(tat)ó és normatív funkciója egyaránt. Nem a Delphi módszer létezik, hanem ennek különböző alkalmazásai. Amiben konszenzus van: a Delphi egy többszintű / több körös szakértői lekérdezésen alapuló módszer, ahol a második / többedik adatfelvétel során az előző „kör” vélemény-megoszlásainak ismeretében válaszolnak a megkérdezettek – azaz visszacsatolásként pontos képet kapnak az előző válaszok, adatfelvétel eredményeiről.

Ahhoz, hogy a legmegfelelőbb eljárást kiválaszthassuk, muszáj megválaszolnunk néhány kérdést:

- mi a célunk?
- milyen anyagi/szellemi erőforrásokkal rendelkezünk?
- a Delphi módszer alkalmazása megalapozott-e, ez a megfelelő választás?
- hogyan foglalmazzuk meg állításainkat?
- milyen kérdésekre keressük a választ?

A folyamat formális felépítése:

(Általában több módszer ötvözését igényli főként a témák/topikok megfogalmazásánál, hiszen már ez a folyamat tárgyi tudást és kreativitást egyaránt igényel.)

1. lépés: megalakítani az irányító/operatív bizottságot és a lebonyolításhoz szükséges menedzsment-csapatot
2. lépés: a kérdőív előkészítése, az állítások megfogalmazása
3. lépés: a folyamat forgatókönyvének elkészítése
4. lépés: A topikok megfogalmazása – miután tisztáztuk a vizsgálat területeit. Pl.: a rendelkezésre álló anyagok és az ötletbörzék, kiscsoportos megvitatások folyamán kikristályosodó témák ötvözése. Hasznos lehet nyílt kérdések megfogalmazása: kommentárok, új kérdések, új alternatívák lehetőségeként.
5. Az eredmények elemzése és hasznosítása

##### **Az eszköz jelentősége**

(1) A bevont szakértőknek – az adatfelvétel során – lehetőségük van felelősségteljesen használni tudás- és tapasztalati tőkéjüket, a folyamatos visszacsatolás mellett.

(2) A módszer lehetővé teszi a térséget, tájat, települést jól ismerő, helyi de elfoglalt, vagy távollévő szakértők bevonását is.

##### **Csapdák és tippek**

- \* A Delphi vizsgálatok általában olyan témákról (*issue*) szólnak, amelyről bizonytalan, illetve gyakran elégtelen tudás áll rendelkezésünkre. Ha ez nem teljesül, ajánlottabb más módszereket alkalmazni.
- \* A felmérés – ideális esetben – addig ismétlődik, ameddig egyértelműen kikristályosodnak a vélemény-megoszlások, azaz amikor már minden szereplő kitart a korábban megfogalmazott véleménye mellett, a többiek véleménye nincs rá további hatással.
- \* A tartós átmenet időszakában ajánlott elővigyázattal kezelni az átlagtól eltérő véleményeket – mint a jövőnek további lehetséges alternatíváit. Az átmenet másik jellegzetessége, hogy a szakértői vélemények mellett a nem-szakértők (de véleményformálók) jövővélekedésének megismerése és összegyűjtése is az eljárások részét képez(het)i.

##### **Szükséges feltételek:**

Tervezés, rendelkezésre álló szakértők, moderátor, jelentéskészítő, eszközök, esetleg részvételi költségek

##### **Eredményességi szempontok:**

Kérdőív kidolgozottsága, reflektálások száma, bevont szakértők aktivitása, megvalósított kiküldési körök, tisztázott témakörök, eredmények hasznosulása

## **18. melléklet – Értékrendi struktúrák hármas szerkezete és részvételi, kommunikáció szemlélet**

A társadalmi értékrendszer szerkezetének rendszerszemléletű vizsgálatai közül témánkhoz talán legjobban használható szociológiai elméletet Tomka Miklós tanulmányában találjuk<sup>105</sup>, amelyet az egyén, a szűkebb közösség és az intézmények/társadalom viszonylatában megfogalmazott értékhalmozok hármas szerkezetéről írt. Tomka évtizedekkel ezelőtti megállapítása szerint, amely véleményem szerint fokozottan igaz napjainkban a társadalmunkat hármas szerkezet jellemzi; egyrészt a közéleti és hivatalos szférában való cselekvés rendszere; másrészt a közösségi-társadalmi kapcsolatok által meghatározott térben – a jóformán pusztán funkcionális kapcsolatoktól a munkatársi, a szomszédsági, sportkörü és egyéb közösségi kapcsolatokig – való cselekvés; és harmadrészt a magánéletben – a családban, az intim kapcsolatokban – történő cselekvés. Tomka által feltételezett hármas szerkezet nem jelenti három (hármas) társadalom egyidejű jelenlétét, azonban hármas értékrendszere és hasonlóan tagolódó normarendszere jelentősen növeli a társadalom komplexitását és a cselekvések, döntések – például tájra ható – mozgatórugóinak megértését.

Az 18/1. táblázatban vázlatosan bemutatott hármas értékmező jellemzőihez – szereplői, viszonyrendszere, értékei, mechanizmusai – sajátos kommunikációs vetület tartozik. A különböző szintek. A társadalmi-gazdasági differenciálódással, a hatalom önállósulásával és intézményesülésével és elkülönülésével elválló harmadik mező a hivatali, intézményi világ. Ennek viszonya a társadalmi-közösségi szervezethez sokféle lehet. Hazánkban a társadalmi-gazdasági szerkezeti átalakulások – 90-es évek óta állandósultnak mondható folyamata –, a nagy mértékű mobilitással, a magánélet és az emberi-társadalmi kapcsolatok rendszere elkülönültek egymástól. Ezt az elkülönülést azonban kevésbé követte a lazább kapcsolatok szervesülése, rendszerbe rendeződése, intézményesülése, saját, szervezeti formákká válása. Az elkülönülés hazánkban úgy mutatkozik meg, hogy a három értékmező két első szintje közelebb van egymáshoz (jellegükben, működésükben hasonlóbbak), mint bármelyik a kettő közül a harmadikhoz a hivatali, intézményi szinthez. Tomka szerint az első kettő között nincs éles határ, folyamatos az átmenet, míg az első kettő és a harmadik szint között szakadék tátong. A probléma többrétegű, mivel egyrészt hiányoznak, a társadalom és az állam, a hivatal

---

<sup>105</sup> Tomka M. 1987.

közötti közvetítő eszközök, eljárások vagy inkompetens<sup>106</sup> illetve egyéb okból elégtelen működésükkel ellenkező hatást fejtenek ki<sup>107</sup>. Másik ok, hogy hazánkban az intézményi rendszer sem nem a társadalmi fejlődés közvetlen eredménye, sem pedig nincs kielégítően és közvetlenül a társadalom ellenőrzése alatt. Szerkezetileg megoldatlan a társadalom, intézményi-szervezeti (esetünkben egyrészt az első és a második, illetve a harmadik cselekvési és értékrendi szint) összefüggése, kapcsolata.

Az egyes szintekhez tartozó kommunikációs típusok különböznek egymástól egyebek között mélységükben, terjedelmükben, valamint szerkezetükben. Amennyiben ez a hármasság igaz, akkor az egyes szinteknek sajátos, azaz háromféle kommunikációs móddal kell együtt járnia. Gondoljuk például a kapcsolatok szintenként eltérő szorosságára, vagy az eltérő bizalmi szintre vagy akár az alkalmazott jelrendszer különbözőségeire. Az értékrend és a cselekvési rendszer hármasság szerkezete a kommunikációs formákban, eszközökben és funkciókban is jelentkezik. További empirikus kutatásokra, tapasztalatok alapján helyi és szakmai párbeszédre, az eredményes és az eredménytelen gyakorlatok elemzésére<sup>108</sup> és hozzáférhetővé tételére lenne szükség, ahhoz, hogy a cselekvési és értékrendi többféleség értelmezési, gyakorlati és kommunikációs problémáit jobban megértsük és kezelni tudjuk.

---

<sup>106</sup> Legitimációt és felkészültséget is értve a kompetencia fogalma alatt

<sup>107</sup> Magyar Nemzeti Vidéki Hálózat, teljes tervezési rendszer, országos és helyi kerekasztalok (pl. működő Magyar Egészségügyi Kerekasztal: <http://www.mok.hu/info.aspx?SP=50>, fórumok, tanácsok stb. problémái.

<sup>108</sup> Gondolok itt például a különböző szintű tervezési és programozási folyamatokkal kapcsolatos párbeszédre, tudatos, irányított megfigyelésekre elemzésekre és a jó gyakorlat közzétételére.

Értéktér	Szereplők	Viszonyrendszer	Közös tér (Lokalitás)	Értékei	Központi értéke
3. szint	Társadalmi, intézményi világ	Ezen a szinten célracionalitásról, rendszerekről, azok működési elveiről, s az azokból adódó cselekvési szabályozásról van szó, aminek az értéktartalma eszközszerű. Ezzel a szinttel egyirányú az elvárás: kapni! Ezen a szinten való jelenségek és cselekvés mércéje a fogyasztási, szolgáltatási vagy használati érték. A társadalom jelentős részét ez a szint nem foglalkoztatja, nem tud vele mit kezdeni. Az intézményi működés célracionális, kiszámíthatóságra, az emberi tényező kikapcsolására törekszik, ugyanakkor a rendszer célracionalitásából fakadó érték döntésekre is szükség van. Kérdés azonban, hogy honnan (azaz milyen értékkontextusból) és hol (azaz milyen társadalmi közegben) legitimizálhatók ezek a döntések?	ország rész, régió, térség, táj	Negatív érték: az egyén mozgását szabályozó intézményi korlátozás. Ellentmondásos, de inkább pozitív érték az intézményesült hatalom. Távlati társadalmi célok, intézményes célok, társadalmi részvétel, intézményesült tervezés.	Használhatóság (kihasználhatóság), a funkcionális racionalizmus, szubszidiaritás
2. szint	Közvetlen társadalmi kapcsolatok, szomszédok, munkatársak, egyéb közösségi tagok és ismerősök	Részleges részvétel, bizonyos szerepek betöltése, szerepkövetelményeknek való megfelelés, korlátozott nyíltság, társadalmi befolyásolás, irányítás, ellenőrzés,	táj részlet, település rész, birtok	Sikeresség, amelynek része, egyrészt (képességeként, normaként és eredményként) az együttműködés, kollegialitás, pluralizmus, az érdekegyeztetés, a rang, a státusz. A közvetlen, lazább társadalmi kapcsolatok szintjén megjelenő nyugalom, béke és beilleszkedés.	Pragmatizmus, a kölcsönösség, szolidaritás
1. szint	A személy és legszemélyesebb közvetlen kapcsolatában élő emberek.	Személyes intim kapcsolatok, párkapcsolatok, család, legszorosabb szorosabb baráti és rokoni kapcsolatok (a lét minél több területére kiterjedő kapcsolatok). Ezen a szinten fogalmazódnak meg és hagyományozódnak át az összefoglaló egyéni értelmező rendszere, a személyes világnézet, életcél, a végső értékek, mint az élet értelme. Önmeghatározás közösségi folyamat. Az egyéni-közösségi dinamika híján mind az önmegvalósítási, mind végső értékek múltból élővé, bizonytalanokká válnak.	Lakás, udvar, kert, erkély	Önkifejezés, önmegvalósítás, kreativitás nyíltság, teljes értékű részvétel, felétlenség, személyesség, intimitás, elfogadás, elfogadottság, teljesség	Boldogság, személy képességeinek kibontakozása

18/1. táblázat Érték- és normarendszerünk három értéktere (Tomka alapján továbbfejlesztve a szerző által)



## Kommunikáció, mint participáció (Horányi 2007)

Horányi Özséb és munkatársai (2007) bevezették a kommunikáció participációra (részvételre) alapozott fogalmát, amely segítheti a fenntarthatósági hatásvizsgálatok fejlesztési irányainak meghatározását és feltételrendszerének (pl. értékrendi, intézményi, eljárási) megértését.

A participációra alapozott kommunikáció fogalom az egymással kommunikációban álló ágensek felkészültségében (tudásokban, hiedelmekben, szokásokban, értékrendben és más hasonlóknak) való kölcsönös részesedés vizsgálatára koncentrál, amely részesedés a sikeres (emberi) problémamegoldás szükséges feltételeként mutatkozik meg. A participációs felfogás, mint kommunikációelmélet arra a kérdésre keresi a választ, hogy miféle jelenségek azok, amelyek „kommunikációs”-ként vagy „kommunikatív”-ként kategorizálhatók, és abból a felismerésből indul ki, hogy a kommunikáció alapvető késztetéssel van összefüggésben. Az ágens igyekezetének hátterében egyrészt két olyan alapkésztetés áll, amely minden ágenszt jellemez: ennek értelmében törekszik megtenni minden lehetőséget a túlélésért és az élethelyzet (minőségének) – legalább – fenntartásáért (s ez nem zárja ki a javítására vonatkozó törekvéseket sem); másrészt mindaz, ami e két alapkésztetésből leszármaztatható mint az ágens szükséglete, illetőleg érdeke vagy éppen célja.

*„Ahhoz, hogy ez sikeres legyen, az adott létezőnek fel kell ismernie – az ismer valamilyen értelemben – az adott  $S_i$  állapotot, amelyben van, és fel kell ismernie – az ismer valamilyen értelemben – egy másik ( $S_i$ -től esetleg nem különböző)  $S_j$  állapotot, amelyben  $S_i$  állapotból kiindulva túlélési esélyei lokálisan maximalizálhatók; továbbá rendelkeznie kell valamilyen eljárással, amelynek révén  $S_i$ -ből  $S_j$ -be kerülhet.”*

Ezt a folyamatot nevezi az elmélet participációs probléma-felismerésnek és –megoldásnak. A probléma megoldására törekvő létezőnek a problémák kezeléséhez (felismeréshez, megoldáshoz) rendelkeznie kell bizonyos felkészültséggel, vagy elérhető kell, hogy legyen számára a szükséges felkészültség<sup>109</sup>. A participációs felfogás egyfelől a kommunikációra, mint problémamegoldásra törekvésre tekint, másfelől pedig ami a kommunikációt lehetővé teszi, annak (részben) egy sajátos, szerzett problémamegoldó felkészültség(készlet) a forrása.

---

<sup>109</sup> A különböző képességek mind lehetnek ilyen értelemben a probléma megoldó felkészültség részei, de nem minden képesség szükséges a probléma-felismeréshez és/vagy megoldáshoz.

Azokat a létezőket, amelyek rendelkeznek ilyesfajta felkészültséggel, és problémakezelőként is megnyilvánulnak, ágenseknek nevezik.<sup>110</sup>

A felkészültségek valamilyen mértékű azonossága (kommunikációs) közösséget hoz létre. Horányi (2007) megkülönböztet olyan (kommunikatív) közösségeket, amelyek a közösségben lévő ágenstípusok eredendő felkészültségére alapozott eredendő közösségek. Az eredendő közösségek elérhető felkészültségek tulajdonképpen az eredendő közösség (pl. egy adott szakmai közösség) tagja számára eredendően adott felkészültségek aggregátumai. Másik közösségtípust nem eredendő közösségnek (pl. iskola, piac, egyeztetési, döntési fórumok) nevezi, amelyben többlet-felkészültség áll rendelkezésre „– *elsősorban – az, ami szimbolikusan és/vagy szimptomatikusan és/vagy osztentatív és/vagy pszichikusan és/vagy szakrálisan adott, illetőleg – másodsorban – olyan azonosságok, hasonlóságok, különbségek felismeréséből erednek, amelyek nem voltak a felkészültség explicit tartalmai.*” (Horányi, 2007)

A közösség számára elérhető többlet-felkészültség nem állandó: változik, dinamikája van. Időről-időre változhatnak például az adott témáról alkotott véleményáramlatok, ugyanakkor a különböző témák bővíthetnek, szűkülhetnek, vagy el is tűnhetnek. Tematizációnak nevezik azt a folyamatot, amelyben egy adott téma kommunikálttá válik, miközben korábban nem volt az; illetőleg, amelynek során megváltozik az a mód, ahogyan egy kommunikált téma korábban kommunikálva volt; illetőleg amelyben kommunikálhatóvá válik az, ami korábban kommunikálhatatlannak látszott. Vagyis a tematizáció mindannak (az eseménynek, folyamatnak, aktusnak, akciónak) az összessége, ami részt vesz valami (téma) megjelen(ít)ésében a kommunikáció valamely színterén (valamely nyilvánosságában). (Horányi, 2007)

A fenntarthatóság és a fejlődés szempontjából külön ki kell emelni Horányi (2007) megállapítását, hogy „*a nem eredendő közösségekben elérhető többlet-felkészültség is az adaptációhoz (vagyis a túléléshez, de még inkább az élethelyzetek minőségének – a legalább – fenntartásához) szükséges felkészültség része. A nem eredendő közösségek (tagjainak) adaptációs sikerének forrása éppen az igen komplex és változatos problémahelyzetekhez szükséges többlet-problémamegoldó-felkészültség.*”

---

<sup>110</sup> „Az 'ágens' terminus használata... semleges abban az értelemben, hogy nemcsak (élő) individuumra (illetőleg egyedre) vonatkozhat, de minden olyan (akárcsak relatíve önálló) rendszerre mint egységre is, amely (részben szerzett felkészültségekkel) problémát old meg.” (Horányi, 2007)

## 19. melléklet – Az alkotmány tervezésre vonatkozó módosítására készített javaslatom

Normaszöveg javaslat az Alaptörvény M., 32., 37. és 42. cikkeihez

### M. Cikk

- (1) Magyarország az Alaptörvényben megfogalmazott értékek érvényesítése, különösen a közösségben megélhető teljes értékű emberi élet kibontakoztatása érdekében a kiegyensúlyozott, átlátható, eredményalapú, fenntartható, részvételt biztosító, a társadalmi, környezeti és gazdasági folyamatokat összehangoltan kezelő költségvetési gazdálkodás elve szerint működik.
- (2) Ennek az elvnek a megvalósulásáért és a tervezési rendszer működéséért az Országgyűlés és a Kormány viseli az elsődleges felelősséget.
- (3) Az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során a célokat kötelesek tiszteletben tartani.

### AZ ÁLLAM

#### Az Országgyűlés

#### Az Országgyűlés feladat- és hatáskörei

##### a)

- (1) MAGYARORSZÁG legfőbb népképviselői szerve az Országgyűlés.
- (2) Az Országgyűlés
- ...
- c) elfogadja az ország M. cikkben megfogalmazott alapelvek mentén készült átfogó, többidőtávú környezeti, társadalmi és gazdasági stratégiai tervét és azzal összehangoltan a központi költségvetést, jóváhagyja ezek végrehajtását,
- ...

#### A helyi önkormányzat feladat- és hatáskörei

### 32. Cikk

- (1) A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között
- ...
- e) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat,
- f) meghatározza az M. cikkben megfogalmazott alapelvek mentén készült, Magyarország átfogó, többidőtávú környezeti, társadalmi és gazdasági tervével összehangolt stratégiai tervét és azzal összehangoltan költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik,
- ...

### 37. Cikk

- (1) A Kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, az M. cikkben megfogalmazott alapelvek mentén a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani.
- ...

### 42. Cikk

- (1) Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve. Az Állami Számvevőszék törvényben meghatározott feladatkörében ellenőrzi az M. cikk szerinti tervezési rendszer működését, az ország átfogó gazdasági, társadalmi és környezeti stratégiai tervét, a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését. Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi.
- ...

---

## Indoklás

Az Alaptörvény tervezet M. cikkelyéhez javasolt módosításokhoz, kiegészítésekhez

Az Alaptörvény szövege jelenleg nem tartalmaz átfogó tervezési rendszerre vonatkozó utalást, a tervezési rendszerből egy fontos, de csak részegységet képező eszközt a költségvetést emeli ki. Az Alaptörvény számos

olyan alapértéket rögzít, amely alapértékek megőrzése, kiteljesítése és gyarapítása a jelen és a jövő nemzedékek számára több időtávú előretekintő szemléletet, eszközrendszert és koordinációt igényel. Ezen eszközrendszer meghatározó része a tervezési rendszer, amely a fejlett államokban, különösen a versenyképesség tekintetében élvonalban álló skandináv államok esetében kiemelkedő színvonalú. Fejlett államok tapasztalatai azt mutatják, ahogy a 2010. évi egyik Számvevőszéki kutatás is kiemeli, hogy eredményeket elérni, versenyképességet növelni nemzeti, regionális és helyi szinteken egyaránt összehangolt, átfogó tervezési rendszer működtetésével lehet.

A tervezést egyrészt, mint nemzeti (mindenkitől aktív, hozzáadott értéket, hozzájárulását igénylő), állami, kormányzati feladatot, másrészt, mint módszertani folyamatot, harmadrészt pedig, mint együttműködési kultúrát határozhatjuk meg. Az Alaptörvényben rögzíteni szükséges a tervezési rendszer szerepét, amely –éppúgy, mint a költségvetés, a költségvetési mutatószámok, és a költségvetés tervezése- nem lehet öncél, hanem az Alaptörvényben foglalt értékek megőrzésének, érvényesülésének, gyarapításának eszköze, amely igényli minden állampolgár és intézmény aktív hozzájárulását, részvételét, felelősségvállalását, ugyanakkor biztosítja a környezeti, társadalmi és gazdasági folyamatok összehangolását, és eredményes megvalósítást.

A Kormány és az Országgyűlés mellett az önkormányzatok kiemelkedő felelősséggel bírnak a tervezési rendszer eredményeket biztosító alkalmazása tekintetében.

A Számvevőszék szerepe ki kell, hogy terjedjen a nemzetközi gyakorlatnak megfelelően a tervezési rendszer működésének ellenőrzésére is, lásd a 2010 évi Számvevőszéki kutatás eredményeit, megállapításait.

A prosperáló országok sikere fejlett tervezési kultúrájukból is fakadt. Az információ-reprezentáció, vagyis a tervtervezés fogalmait, technikáit szabatosan használják, mert rendező erejük és hasznuk sokszorosán igazolódott (a hazai gyakorlat megtévesztő, mert ahány ember, annyi a fogalomkészlet, tele következetlenséggel). Tudják, mi a különbség a cél és a program között. Nincsenek parttalan viták arról, hogy melyik kell inkább, a program, a projekt, a terv, a prognózis vagy a prekonceptió. Az sem fordulhat elő, hogy elsősorban listarendbe szedett költségvetési kategóriákat használnak az előrelátás kizárólagos kifejezéséhez. **Nem a pénzforgalmak az elsődleges meghatározók, hanem a természeti, a humán és a művi szféra világában megoldott konkrét problémák és megtestesíthető eredmények; e természetes szférákhoz igazítják a pénzügyi szférát.**

Sok fejlődő országban a tervezés a gazdasági felzárkózás fontos eszköze. Egy 47 országra kiterjedt 2009. évi felmérés<sup>3</sup> szerint 32 országban folytatnak nemzetgazdasági szintű tervezést. Közülük öt fejlett ország (Ausztria, Kanada, Németország, Norvégia és Svájc), a többi felzárkózó ország.

A fentiek miatt javasolt, az új alaptörvényben rögzíteni, hogy „Magyarország az Alaptörvényben megfogalmazott értékek érvényesítése, különösen a közösségben megélhető teljes értékű emberi élet kibontakoztatása érdekében a kiegyensúlyozott, átlátható, eredményalapú, fenntartható, részvételt biztosító, a társadalmi, környezeti és gazdasági folyamatokat összehangoltan kezelő költségvetési gazdálkodás elve szerint működik”. E megfogalmazás azt is világossá teszi, hogy sem az átfogó tervezés, sem a költségvetés tervezés, sem a költségvetés helyzete nem önmagáért való érték és cél, hanem azért fontos és azt a célt szolgálja, hogy Magyarország az alaptörvényben megfogalmazott feladatait teljesíteni tudja, az alaptörvényben megfogalmazott értékeket érvényesíthesse.

Ehhez szorosan hozzátartozik annak a rögzítése is, hogy az Országgyűlés nemcsak a központi költségvetést kell, hogy elfogadja, hanem Magyarország átfogó, többidőtávú környezeti, társadalmi és gazdasági stratégiai tervét és azzal összehangoltan a központi költségvetést. E megfogalmazással bekerül az egy éves költségvetésen túl terjedő időszakra vonatkozóan is a tervezés szükségességének rögzítése, valamint megfelelő kontextusba kerül az éves (ill rövidtávú költségvetés és annak tervezése is. Ez elengedhetetlenül fontos annak érdekében, hogy a költségvetés tervezés ne váljon öncélúvá.

A javaslat szerinti országtervezési rendszerben fontos annak a rögzítése is, hogy az Önkormányzatok hasonló, átfogó és többidőtávú terveket készítsenek és azok részeként, összehangolt módon határozzák meg az adott évi költségvetésüket, továbbá, hogy az önkormányzatok átfogó tervei az ország átfogó tervéhez is igazodjanak.

## **20. melléklet – A fenntarthatóság követelményeinek megfelelő országos tervezési és igazgatási szinteket érintő javaslatok összefoglalása**

A fenntarthatósági hatásvizsgálatok értékrendi alapjai és módszertani, intézményi szempontjai

Tervezési szintek	Szerepek, feladatok, felelőségi körök és néhány szempont a velük szemben támasztott elvárásokhoz				Kiegészítő szempontok	
Országos	(1) Tervezési folyamat kereteinek, koordinációs rendjének meghatározása és irányítása	(2) Szakmai tartalom és megfeleléség biztosítása	(3) Érdekeltek, érintetek bevonása, részvételt biztosító eljárások	(4) Kiemelt mechanizmusok	(5)Tartalomra vonatkozó szerkezeti szempontok	(6) Jogi, szabályozási vonatkozások
	A teljes tervezési <b>folyamat és a folyamatban való részvételre történő felkészítés</b> országos felelőse A tervezési folyamatok országos szervezésére, irányítására kompetenciákkal, kapacitásokkal és felelőségi körrel szervezeti struktúra (vezető szervezet, szervezeti részlegek és személyek) kialakítása. Teljes tervezési ciklusok átfogása. Pl. MEH, ECOSTAT...	A tervezési folyamat <b>tartalmi</b> országos felelőse. A tervezés során megfelelő szakmai (területi és ágazati szakmai szempontokat együttesen kezelni tudó) kompetenciák (tudás, tapasztalat, készség), intézményi háttér biztosítása, résztvevők szükséges szakmai felkészítése. Felelősség vállalás a szakmai tartalomért, a kimeneti, eredmény és hatásindikátorok megfelelőségért. Megfelelő kapcsolat a végrehajtás szerveivel. Pl. Kormány, Minisztériumok, országos háttérintézmények (ÁNTSZ központ, MVH, VÁTI, NPI stb.)	Az <b>érdekegyeztetési folyamat</b> országos felelőse. Feladata és felelősége biztosítani a teljes tervezési ciklusban az érdekeltek, érintettek bevonását, és együttműködve a tervezési folyamat gazdájával biztosítani a felkészítést a hatékony/érdemi részvételre (részvételre képesítés) Pl. Országgyűlés, OÉT, MOK, MOSZ, MAGOSZ, Zöldek OT, OKT, FFNT, MNVH, MTA, VOSZ stb.	4.1. Kormányfő és a kormány mint testület viszonya 4.2. Kormány melletti testületek szervezeti keretei, konzultációs rendszere, felelőségi köre 4.3. Értékelési és hatásvizsgálati rendszerek (előzetes, közbülső, utólagos, környezeti, társadalmi és gazdasági integrált szemlélet) alkalmazása, integrálása tervekre, programokra (stratégia is) és jogszabályokra is) 4.4. A megvalósítás folyamatos nyomon követése (társadalmi-környezeti-gazdasági monitoring) 4.5. Kommunikációs és kompetenciafejlesztés 4.6. Tervszerződés (ágazati, térségi is lehet)	5.1. <b>Értékalapú tervezés</b> , amelynek alapvetően a teljes értékű élet feltételeinek a biztosítása és a fenntarthatóság áll a középpontjában. 5.2. <b>Fenntarthatóság biztosítása</b> (fejlődés célja: a társadalmat alkotó személyek és közösségeik (a családtól a szakmai és civil szerveződésekig) egzisztenciális kibontakozásának biztosítása, amelyhez a közös értékek mentén elkötelezettek, felelősségvállalók, a tudás és a kultúra javait gyarapítók, azokban egymást segítve, támogatva részesülő, a kihívásoknak, megpróbáltatásoknak megfelelni képes, jó megküzdő, regenerációs és teherbíró készségekkel és képességekkel rendelkeznek.) 5.3. <b>Lehetséges folyamat</b> : 1. Értékleltár 2. A szemléleti keretek és az aktuális jövőkép feltárása. 3. Helyzetmeghatározás és mozgástérvizsgálat. 4. Lehetőségtér vizsgálat: elméleti és normatív forgatókönyvek. 5. Korábbi károk negatív folyamatokkal való szembenézés, elszámolás 6. Mozgósító-erő szelekció: reális forgatókönyvek. 7. Kíváncos alternatíva(k) és jövőportfólió 6. Operacionalizálás – Stratégiai utak. A stratégiai fejlesztés koncepcionális része itt véget ér. Az operacionalizálás második fázisa már magában foglalja a kíváncos jövő útvariánsaihoz tartozó operatív terveket. A stratégiai munka sohasem ér véget a kíváncos jövő felvázolásával és operatív programokban való feloldásával. A fejlesztéssel, fejlődéssel a helyzetmeghatározás is lassan érvényét veszti, a változó körülmények (mozgástér) pedig folyamatosan módosul. Az érdekegyeztető fázisokban is állandó változással kell szembenézni. Mindezek miatt állandó visszacsatolások mentén folyamatosan, időről időre <b>felül kell vizsgálni</b> a stratégiai koncepciót, és annak finomhangolásával igazodni a megváltozott társadalmi, gazdasági vagy környezeti körülményekhez. 5.4. <b>Tervezési szintek</b> : A stratégiák készítése két időszakra javasolt: hosszabb távúak (20-25 év), illetve generációs távlatúak (70-80 év), időszakonként a végrehajtási tervek időtávjának megfelelően aktualizáltak. Javasoljuk, hogy a tervezésnek már ezen, de minden további szintjén épüljenek be a hatások vizsgálatára koncentráló eljárási és módszertani elemek, amely iteratív eljárások keretében lehetővé teszik a pozitív-negatív hatásokkal és kockázatokkal és kezelésükkel kapcsolatos információk tervezési és döntéshozatali folyamatba történő integrálását. Kritikus pontok az integrált megközelítés (egészség, kultúra, gazdaság, területi és környezeti szempontok) a döntéshozatalhoz való kapcsolódás, illetve a végrehajtás, nyomon követés és utóellenőrzés megvalósuló visszacsatolások.	A megfelelő tervezési környezet számára a jelenlegi <b>jogrendszer felülvizsgálata, és a meglévő vívmányok megőrzése mellett a hiányok pótlása</b> és a tervezésre (ill. a teljes tervi életciklusokra: előkészítés, tervezés, megvalósítás, monitoring, értékelések visszacsatolása) vonatkozó <b>szabályozás összehangolása</b> , életre hívása. Néhány lényeges elemet kiemelve, az alábbiakról van szó:  6.1. A tervezési folyamat kereteinek, eljárási rendjének meghatározása és irányítása (lásd kanadai és finn közigazgatás szabályozását!)
Regionális	(1) Tervezési folyamatkereteinek, eljárási rendjének meghatározása és irányítása	(2) Szakmai tartalom és megfeleléség biztosítása	(3) Érdekeltek, érintetek bevonása, részvételének biztosítása	(4) Kiemelt mechanizmusok	A stratégiai fejlesztés koncepcionális része itt véget ér. Az operacionalizálás második fázisa már magában foglalja a kíváncos jövő útvariánsaihoz tartozó operatív terveket. A stratégiai munka sohasem ér véget a kíváncos jövő felvázolásával és operatív programokban való feloldásával. A fejlesztéssel, fejlődéssel a helyzetmeghatározás is lassan érvényét veszti, a változó körülmények (mozgástér) pedig folyamatosan módosul. Az érdekegyeztető fázisokban is állandó változással kell szembenézni. Mindezek miatt állandó visszacsatolások mentén folyamatosan, időről időre <b>felül kell vizsgálni</b> a stratégiai koncepciót, és annak finomhangolásával igazodni a megváltozott társadalmi, gazdasági vagy környezeti körülményekhez. 5.4. <b>Tervezési szintek</b> : A stratégiák készítése két időszakra javasolt: hosszabb távúak (20-25 év), illetve generációs távlatúak (70-80 év), időszakonként a végrehajtási tervek időtávjának megfelelően aktualizáltak. Javasoljuk, hogy a tervezésnek már ezen, de minden további szintjén épüljenek be a hatások vizsgálatára koncentráló eljárási és módszertani elemek, amely iteratív eljárások keretében lehetővé teszik a pozitív-negatív hatásokkal és kockázatokkal és kezelésükkel kapcsolatos információk tervezési és döntéshozatali folyamatba történő integrálását. Kritikus pontok az integrált megközelítés (egészség, kultúra, gazdaság, területi és környezeti szempontok) a döntéshozatalhoz való kapcsolódás, illetve a végrehajtás, nyomon követés és utóellenőrzés megvalósuló visszacsatolások.	6.2. Szakmai tartalom és megfeleléség garanciális elemeinek szabályozása, pl.: <ul style="list-style-type: none"><li>• Felelősség, számonkérhetőség</li><li>• Beszámolási kötelezettség</li><li>• Értékorientált megközelítés (nem pénzérték!)</li><li>• Különböző közcélú adatokhoz való hozzáférés biztosítása a közigazgatáson belül, összehangolt adatbázisok</li><li>• Hatáskörök összehangolása, együttműködési kötelezettségek és mechanizmusok kialakítása</li></ul>
	A tervezési és menedzsment <b>folyamatok regionális szervezésére, irányítására</b> kompetenciákkal, kapacitásokkal és felelőségi körrel szervezeti struktúra (vezető szervezet, szervezeti részlegek és személyek) kialakítása. Pl. megyék, régiók, országos hálózattal rendelkező tervezési folyamatgazda szerepre alkalmas szakemberei, szervezet(?)	A tervezési folyamat <b>tartalmi</b> regionális felelőse. A tervezés során megfelelő szakmai (területi és ágazati szakmai szempontokat együttesen kezelni tudó) kompetenciák (tudás, tapasztalat, készség), intézményi háttér biztosítása, résztvevők szükséges szakmai felkészítése. Felelősség vállalás a szakmai tartalomért, a kimeneti, eredmény és hatásindikátorok megfelelőségért. Megfelelő kapcsolat a végrehajtás szerveivel.	A <b>részvételi és egyeztetési folyamatok</b> regionális szervezésére, irányítására kompetenciákkal, kapacitásokkal és felelőségi körrel szervezeti struktúra (vezető szervezet, szervezeti részlegek és személyek) kialakítása.	4.3 Értékelési és hatásvizsgálati rendszerek (előzetes, közbülső, utólagos, környezeti, társadalmi és gazdasági integrált szemlélet) alkalmazása, integrálása tervekre, programokra (stratégia is) és jogszabályokra is) 4.4. A megvalósítás folyamatos nyomon követése (társadalmi-környezeti-gazdasági monitoring) 4.5. Kommunikációs és kompetenciafejlesztés		
Táji (kistérségi)	(1) Tervezési folyamatkereteinek, eljárási rendjének meghatározása és irányítása	(2) Szakmai tartalom és megfeleléség biztosítása	(3) Érdekeltek, érintetek bevonása, részvételének biztosítása	(4) Kiemelt mechanizmusok	A stratégia célkitűzéseit megvalósító összehangolt <b>végrehajtási tervek</b> időtávja 8-10 év. Ez az időszak az EU tervezési időszakához is igazodik (túl kellene, hogy nyúljon), de az EU felé készülő 7 éves fejlesztési terv e terv részét képezné, és a hazai stratégia határozná meg, nem az EU és egyéb stratégiák önmagukban. A végrehajtási folyamatot közép és rövidtávra kell bontani, az elérendő célokat indikátorokkal, mérőszámokkal kell rögzíteni. A különféle résztervek egymással való összefüggését elsőbbségi rendjét, rendező elveit tervezési irányelvekben kell rögzíteni. A végrehajtási tervek esetében a felelőségi viszonyokat az intézményrendszeren belül világos keretekbe kell rendezni, megfelelő értékelést és szankciókat biztosítva. A <b>tervezési alapciklus</b> (3-5 éves keret költségvetés) törvény formájában készül el. E törvénynek kötelező, rendelkező része a tervezési irányelv, amelynek alapján a költségvetés készült. Az <b>éves költségvetés</b> a tervezési alapciklusra épülő rövid távú operatív terv törvény formájában. E törvény rendelkező része tartalmazza a korrigált, részletes tervezési irányelveket.	6.3. Érdekeltek, érintetek bevonása, részvételének átfogó összehangolt szabályozása, garanciális elemek kialakítása  6.4. Kiemelt mechanizmusok összehangolt szabályozása: <ul style="list-style-type: none"><li>• Integrált (fenntarthatóság fókuszú) hatásvizsgálatok</li><li>• Összehangolt monitoring</li><li>• Térségi szinteket összekapcsoló tervszerződések bevezetése (lásd Franciao.)</li></ul>
	A tervezési és menedzsment <b>folyamatok kistérségi szervezésére, irányítására</b> kompetenciákkal, kapacitásokkal és felelőségi körrel szervezeti struktúra (vezető szervezet, szervezeti részlegek és személyek) kialakítása. Pl. sok szervezet, de kevés felkészített tervezési folyamatgazda szerepre alkalmas szakember, kiscsoport	A tervezési folyamat <b>tartalmi</b> kistérségi felelőse. A tervezés tartalmi alakításában való felelős részvételre, együttműködésre képesített/ felkészített és felelősséggel rendelkező szervezeti részlegek, személyek. Megfelelő kapcsolat a végrehajtással.	A <b>részvételi és egyeztetési folyamatok</b> kistérségi szervezésére, irányítására kompetenciákkal, kapacitásokkal és felelőségi körrel szervezeti struktúra (vezető szervezet, szervezeti részlegek és személyek) kialakítása. Pl. sok szervezet, de kevés felkészített részvételi folyamatgazda szerepre alkalmas szakember, kiscsoport. Helyi szakmai és érdekképviseleti hálózatok fejlesztése, kapcsolattartás.	4.3. Értékelési és hatásvizsgálati rendszerek (előzetes, közbülső, utólagos, környezeti, társadalmi és gazdasági integrált szemlélet) alkalmazása, integrálása tervekre, programokra (stratégia is) és jogszabályokra is) 4.4. A megvalósítás folyamatos nyomon követése (társadalmi-környezeti-gazdasági monitoring) 4.5. Kommunikációs és kompetenciafejlesztés		
Önkormányzati / települési	(1) Tervezési folyamatkereteinek, eljárási rendjének meghatározása és irányítása	(2) Szakmai tartalom és megfeleléség biztosítása	(3) Érdekeltek, érintetek bevonása, részvételének biztosítása	(4) Kiemelt mechanizmusok	A stratégia célkitűzéseit megvalósító összehangolt <b>végrehajtási tervek</b> időtávja 8-10 év. Ez az időszak az EU tervezési időszakához is igazodik (túl kellene, hogy nyúljon), de az EU felé készülő 7 éves fejlesztési terv e terv részét képezné, és a hazai stratégia határozná meg, nem az EU és egyéb stratégiák önmagukban. A végrehajtási folyamatot közép és rövidtávra kell bontani, az elérendő célokat indikátorokkal, mérőszámokkal kell rögzíteni. A különféle résztervek egymással való összefüggését elsőbbségi rendjét, rendező elveit tervezési irányelvekben kell rögzíteni. A végrehajtási tervek esetében a felelőségi viszonyokat az intézményrendszeren belül világos keretekbe kell rendezni, megfelelő értékelést és szankciókat biztosítva. A <b>tervezési alapciklus</b> (3-5 éves keret költségvetés) törvény formájában készül el. E törvénynek kötelező, rendelkező része a tervezési irányelv, amelynek alapján a költségvetés készült. Az <b>éves költségvetés</b> a tervezési alapciklusra épülő rövid távú operatív terv törvény formájában. E törvény rendelkező része tartalmazza a korrigált, részletes tervezési irányelveket.	6.5. A hazai EU-s programozási és tervezési szabályok újra gondolása  6.6. Általános és ágazati tervezési szabályok áttekintése  6.7. Az oktatás, képzés, kompetencia fejlesztés többszintű rendszerének szabályozásának áttekintése a szükséges kompetenciák tekintetében  6.8. A szubszidiaritás minden szintre kiterjedő megerősítése
	A tervezési és menedzsment <b>folyamatokban való részvételre, együttműködésre</b> képesített/felkészített és felelősséggel rendelkező szervezeti részlegek, személyek Pl. önkormányzati tervezési folyamatgazda szerepre alkalmas személy vagy kiscsoport (nagyobbknál)	A tervezés <b>tartalmi</b> alakításában való felelőse részvételre, együttműködésre képesített/ felkészített és felelősséggel rendelkező szervezeti részlegek, személyek. Megfelelő kapcsolat a végrehajtással.	A <b>részvételi és egyeztetési folyamatok</b> kistérségi szervezésére, irányítására kompetenciákkal, kapacitásokkal és felelőségi körrel szervezeti struktúra (vezető szervezet, szervezeti részlegek, személyek Pl. önkormányzati tervezési folyamatgazda szerepre alkalmas személy vagy kiscsoport (nagyobbknál) Helyi szakmai és érdekképviseleti hálózatok fejlesztése, kapcsolattartás.	4.3. Értékelési és hatásvizsgálati rendszerek (előzetes, közbülső, utólagos, környezeti, társadalmi és gazdasági integrált szemlélet) alkalmazása, integrálása tervekre, programokra (stratégia is) és jogszabályokra is) 4.4. A megvalósítás folyamatos nyomon követése (társadalmi-környezeti-gazdasági monitoring) 4.5. Kommunikációs és kompetenciafejlesztés		
Közösségi / családi / egyéni	(1) Tervezési folyamatkereteinek, eljárási rendjének meghatározása és irányítása	(2) Szakmai tartalom és megfeleléség biztosítása	(3) Érdekeltek, érintetek bevonása, részvételének biztosítása	(4) Kiemelt mechanizmusok	A tervezési folyamatokban való részvételre, együttműködésre felkészített és felelősséget vállaló személyek, aki tudják mire való a tervezés, és hogyan alkalmazható saját életükre, helyzetükre, hogyan vehetnek részt a folyamatban (képességek, készségek, tudás) Pl. helyi civil szervezetek, családcsoportok, egyének	
	A tervezési folyamatokban való részvételre, együttműködésre felkészített és felelősséget vállaló személyek, aki tudják mire való a tervezés, és hogyan alkalmazható saját életükre, helyzetükre, hogyan vehetnek részt a folyamatban (képességek, készségek, tudás) Pl. helyi civil szervezetek, családcsoportok, egyének	Önismeret, saját helyzetértékelési képessége, önértékelés Értékorientált gondolkodás (szolidaritás, szeretet, igazmondás...) Tanulási, fejlődési szándék Helyi ismeretek, helyi tudás, helyi identitás	Együttműködési hajlandóság és készség	Részvételre képesítés Információhoz való hozzáférés Visszacsatolások az előrehaladásról Adatközlés		